

CA1

XC 27

-1998

R26



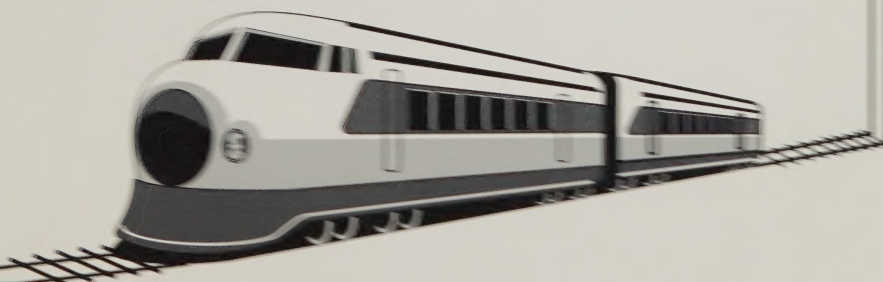
HOUSE OF COMMONS
CANADA



THE RENAISSANCE OF PASSENGER RAIL IN CANADA

REPORT OF THE STANDING COMMITTEE
ON TRANSPORT

Raymond Bonin
Chairman
June 1998



The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: <http://www.parl.gc.ca>

Available from Public Works and Government Services Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

STANDING COMMITTEE ON TRANSPORT

CHAIR

Raymond Bonin, M.P.

Nickel, Bill (ON)



Mr. ...

Mr. ...

MEMBERS

Mr. ...

Mr. ...

Mr. ...

Mr. ...

Mr. ...

THE RENAISSANCE OF PASSENGER RAIL IN CANADA

Mr. ...

Mr. ...

Mr. ...

Mr. ...

Mr. ...

Mr. ...

Mr. ...

Mr. ...

Mr. ...

Mr. ...

REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON TRANSPORT

Mr. ...

Mr. ...

Mr. ...

Mr. ...

Mr. ...

Mr. ...

Mr. ...

Mr. ...

Mr. ...

Mr. ...

Mr. ...

CLERK OF THE COMMITTEE

Mr. ...

RESEARCH STAFF OF THE COMMITTEE

Mr. ...

Raymond Bonin
Chairman

June 1998



THE RENAISSANCE OF PASSENGER RAIL IN CANADA

REPORT OF THE STANDING COMMITTEE
ON TRANSPORT

Parliamentary Library
— Ottawa —



Publications Service

STANDING COMMITTEE ON TRANSPORT

CHAIR

Raymond Bonin, M.P.

Nickel Belt (ON)

VICE-CHAIRS

Roy Cullen, M.P.

Etobicoke North (ON)

Lee Morrison, M.P.

Cypress Hills–Grasslands (SK)

MEMBERS

Roy H. Bailey, M.P.

Souris–Moose Mountain (SK)

Murray Calder, M.P.

Dufferin–Peel–Wellington–

Grey (ON)

John Cannis, M.P.

Scarborough Centre (ON)

Bill Casey, M.P.

Cumberland–Colchester (NS)

Bev Desjarlais, M.P.

Churchill (MB)

Claude Drouin, M.P.

Beauce (Qc)

Joe Fontana, M.P.

London North Centre (ON)

Michel Guimond, M.P.

Beauport–Montmorency–

Orléans (Qc)

Stan Keyes, M.P., Parliamentary Secretary to the
Minister of Transport

Hamilton West (ON)

Inky Mark, M.P.

Dauphin–Swan River (MB)

Paul Mercier, M.P.

Terrebonne–Blainville (Qc)

Carolyn Parrish, M.P.

Mississauga Centre (ON)

Lou Sekora, M.P.

Port Moody–Coquitlam (BC)

CLERK OF THE COMMITTEE

Jacques Lahaie

RESEARCH STAFF OF THE COMMITTEE

Parliamentary Research Branch

John Christopher

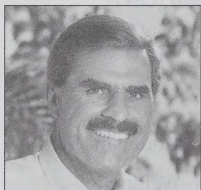
Dan Shaw

(IBI GROUP)

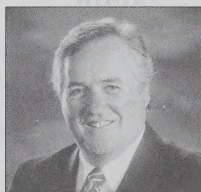
Lee S. Sims

Consultant

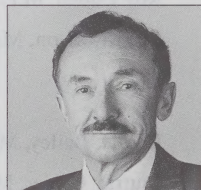
MEMBERS OF THE STANDING COMMITTEE ON TRANSPORT



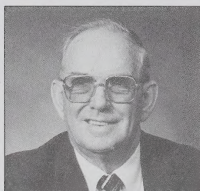
Roy Cullen
Vice-Chair
Liberal



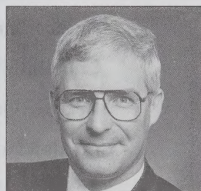
Raymond Bonin
Chair
Liberal



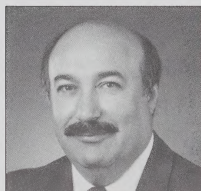
Lee Morrison
Vice-Chair
Reform



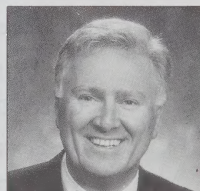
Roy H. Bailey
Reform



Murray Calder
Liberal



John Cannis
Liberal



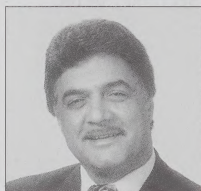
Bill Casey
Progressive Conservative



Bev Desjarlais
New Democratic Party



Claude Drouin
Liberal



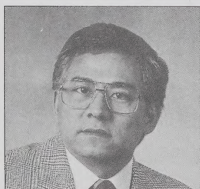
Joe Fontana
Liberal



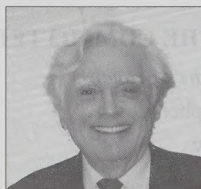
Michel Guimond
Bloc Québécois



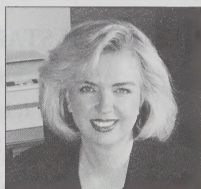
Stan Keyes
Parliamentary Secretary to
the Minister of Transport
Liberal



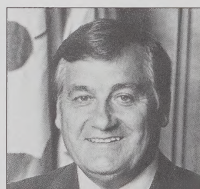
Inky Mark
Reform



Paul Mercier
Bloc Québécois

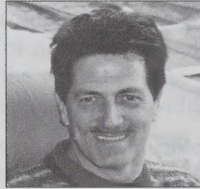


Carolyn Parrish
Liberal



Lou Sekora
Liberal

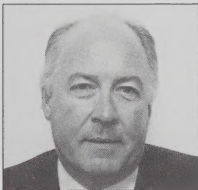
CLERK OF THE COMMITTEE



Jacques Lahaie

RESEARCH STAFF OF THE COMMITTEE

(Parliamentary Research Branch)



John Christopher




Dan Shaw



Lee S. Sims
Consultant

MEMBERSHIP TO GOVERNMENT OF THE
TRANSPORT



RESEARCH STAFF OF THE COMMITTEE
(Parliamentary Research Board)

Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119738821>

ACKNOWLEDGEMENTS

The Committee could not have completed its study on Passenger Rail Services in Canada without the cooperation and support of numerous people. The Chairman and members of the Committee extend their thanks to all the witnesses who shared with them their insight and their knowledge on this subject and organizations and individuals who have submitted briefs.

Our task could not be completed without the valuable cooperation from the Research Officers of the Parliamentary Research Branch, John Christopher and Dan Shaw. The Committee also benefited from the sound advice and professional services of its consultant, Lee S. Sims. The Committee also wishes to acknowledge the Clerk, Jacques Lahaie, and his staff for the administration and support throughout the course of this study.

The members of the Committee also wish to express their appreciation to the staff of the Committees Directorate, the Translation Bureau of Public Works and Government Services Canada and the support services of the House of Commons who have provided logistic and administrative support to elaborate this report.

Finally, the Chairman wishes to thank the members of the Committee for the numerous hours they dedicated to study this question and to prepare this report.

THE STANDING COMMITTEE ON TRANSPORT

has the honour to present its

FOURTH REPORT

In accordance with its permanent mandate under Standing Order 108(2), your Committee has agreed to conduct a study on Passenger Rail Services in Canada and report its findings and recommendations.

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION	1
PASSENGER RAIL SERVICES IN CANADA	2
1. The Canadian Network	2
1.1 VIA Rail Services	2
1.2 Tourist Services	4
1.3 Commuter Services	4
2. VIA Rail's Metamorphosis	4
3. Competition For Track Access: Freight vs. Passengers	5
THE CHALLENGE AHEAD FOR VIA RAIL	5
1. VIA Rail's Role in Passenger Rail	5
2. The Financial Question	6
3. Service Characteristics: Frequency, Speed and Capacity	6
4. Environmental Considerations	10
5. Issues of Governance	11
THE GOVERNANCE OPTIONS	12
1. Crown Enterprise: Preserving the Network	13
2. Crown Corporation: Passenger Rail with a Long-term Commitment	13
3. Franchising: Public-Private Railroad Partnerships	14
4. Privatization	16
HIGH-SPEED RAIL	16
CONCLUSIONS	17
RECOMMENDATIONS	18
Policy	18
Policy Objectives	18
VIA Rail's Role	18
Subsidy Level	18
Remote Services	19
Competition	19

Track Access	19
Governance	21
The Lynx Project	21
LIST OF RECOMMENDATIONS	23
APPENDIX A: AMTRAK’s Crown Corporation Model	25
1. Corporate History	25
2. Operational and Financial Performance	26
3. Government Funding and Financial Future	27
APPENDIX B: Passenger Rail Franchising in Great Britain	29
1. Industry Structure under Franchising	29
2. The Benefits and Costs of Privatization	31
APPENDIX C: State Ownership of Passenger Rail Services in France	33
APPENDIX D: The Lynx Proposal	35
1. Introduction	35
2. Possible Impacts	35
2.1 Flow of Funds Priority	35
2.2 Sensitivity Analyses	36
2.3 Demand	38
2.4 Other Benefits	38
2.5 Cost Overruns	39
2.6 Impacts on VIA Rail in the Corridor	39
3. Next Steps	40
APPENDIX E: Glossary	41
APPENDIX F: List of Witnesses	43
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE	51
DISSENTING OPINION — Reform Party	53
DISSENTING OPINION — Progressive Conservative Party of Canada	55
DISSENTING OPINION — New Democratic Party of Canada	57
MINUTES OF PROCEEDINGS	59

THE RENAISSANCE OF PASSENGER RAIL IN CANADA

INTRODUCTION

VIA Rail Canada Inc. (VIA Rail) was established in 1977 without a legislative mandate and, in 1978, became a Crown Corporation by Order in Council. It was given the responsibility for intercity passenger rail transportation previously operated by the Canadian National Railway Company (CN Rail) and the Canadian Pacific Railway Company (CP Rail). Since its inception, VIA Rail has been plagued with serious and continuing problems: antiquated and inefficient equipment; bad on-time performance; poor customer service and marketing; outdated work rules; and low employee morale.

Over the years, VIA Rail has been promised new equipment, a legislative mandate and predictable subsidy levels. Numerous studies have cited VIA Rail's problems and recommended solutions: a legislative mandate, new equipment, and a stable funding base. Regardless of the fact that such recommendations were not implemented, VIA Rail has persevered under very difficult circumstances. During the past five years, VIA Rail has been pursuing a business strategy aimed at shifting its corporate culture from a top-heavy bureaucracy, focused on the size of the government subsidy, to a lean structured, customer-oriented business focused on passengers.

In spite of these efforts and improvements, VIA Rail is at a crossroads. While costs have been reduced and efficiencies have been gained, VIA Rail is at the point where it needs new equipment and infrastructure as well as a larger passenger base to grow its business in a significant way. Coupled with this is the fact that the government is striving to increase system efficiency in all transport modes by providing competitive transportation for the movement of people and goods. While VIA Rail has contributed to this process by streamlining its operations, it, and passenger rail in general, has not been subject to a recent policy review as has been the case with other modes of transport.

The Committee believes that a new vision for passenger rail needs to be developed. The projected subsidy level for 1998-99 is \$170 million. There is no guarantee how long this will last and the vital issue of new equipment and infrastructure will have to be addressed in the very near future. The Committee realizes that innovative ways will have to be found to revitalize passenger rail in Canada or there will be a gradual withering away of passenger rail services in Canada. Given that increases in federal subsidies for VIA Rail are not likely in the foreseeable future, we need to assess how new financing options can best be applied to passenger rail services in Canada.

To this end, the Minister of Transport requested the House of Commons Standing Committee on Transport to undertake a review of passenger rail services and to develop recommendations to revitalize them. To assist in this exercise, the Minister provided the Committee with a guidance document outlining the fundamental issues that confront VIA Rail. These include VIA Rail's role within the industry, the governance framework, subsidy levels, financing options, the use of infrastructure with the freight railways, and contemplated high-speed passenger rail service.

In fulfilling this mandate, the Committee looked at these issues in a number of contexts. It looked at financing options in the United Kingdom (U.K.), France and the United States (U.S.); how passenger trains can integrate their operations with freight railways; as well as governance models that could be applicable in Canada. In doing so, the Committee has tried to address the fundamental questions and key policy issues that must be resolved in dealing with passenger rail services: What do we want to do with passenger rail services and how do we do it? What should be the government's long-term policy objective for passenger rail service and how can it be attained? In this report, the Committee has attempted to offer the government a number of options it can draw on to answer these vital questions.

PASSENGER RAIL SERVICES IN CANADA

1. The Canadian Network

1.1 VIA Rail Services

VIA Rail, as Canada's provider of national passenger rail services, carried approximately 3.8 million passengers in 1997. It operates 430 trains weekly on 14,000 kilometres of track, serving over 450 Canadian communities. VIA Rail's network comprises three main products (see Exhibit 1):

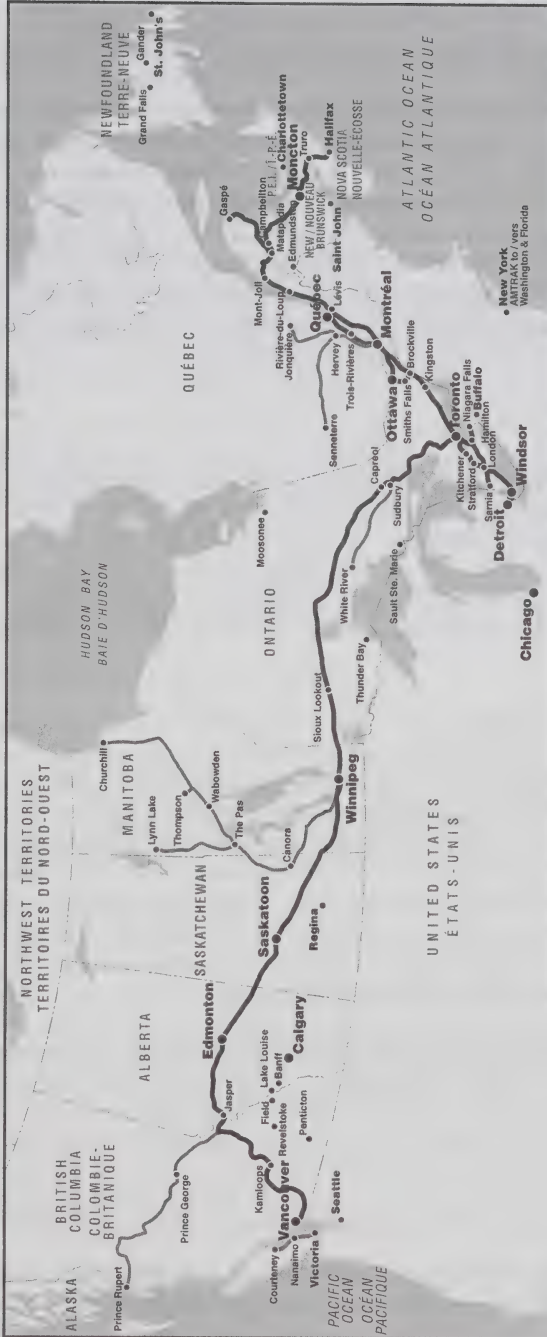
- **Corridor Services:** These operate between Quebec City and Windsor, running 355 trains weekly and accounting for approximately 85% of the total ridership and 70% of total revenue.
- **Transcontinental Trains:** Western services comprise three trains running weekly between Toronto and Vancouver, while Eastern services comprise three trains running weekly between Montreal and Gaspé and six trains per week between Montreal and Halifax.
- **Remote Services:** There are eight remote services operated by VIA Rail as directed by the government. They include:

Montreal — Jonquière
Sudbury — White River
Wabowden — Churchill
Victoria — Courtney

Montreal — Senneterre
Winnipeg — Churchill
The Pas — Lynn Lake
Jasper — Prince Rupert

EXHIBIT 1

VIA NETWORK AND REMOTES / RÉSEAU VIA ET LE SERVICE RÉGIONS ÉLOIGNÉES (1997)



VIA Rail maintains its fleet of light-rapid-comfortable trains (LRC), stainless steel cars and locomotives at maintenance centres in Montreal, Winnipeg and Vancouver.

1.2 Tourist Services

VIA Rail is not the only provider of passenger rail services in Canada. There are others, for example, the Great Canadian Railtour Company, which operates the Rocky Mountaineer, provides a tourist train service through the Canadian Rockies between Vancouver and Calgary through Kamloops and Banff and from Vancouver to Jasper through Kamloops. This service is provided by a private sector operator that purchased the service when it was offered in public bidding by the government. By all accounts, the Rocky Mountaineer has proved to be a success, with ridership growing every year. This example of private sector involvement in passenger rail services was of great interest to the Committee since part of our mandate is to examine alternate delivery systems for passenger rail.

1.3 Commuter Services

Commuter rail services are provided in some of our major urban centres. These services are a provincial and municipal responsibility and, as such, do not fall directly within the mandate of this Committee. Nevertheless, the Committee would like to note that there may be some areas where there can be coordination of such services with an intercity passenger rail network. One example might be the creation of intermodal facilities funnelling passengers between commuter rail and intercity rail to alleviate congestion and provide better access to a variety of transportation nodes, such as airports.

2. VIA Rail's Metamorphosis

As noted in the introduction, VIA Rail has made progress over the past five years. Through its corporate streamlining it has reduced its dependence on annual government subsidies by \$160 million between 1992 and 1997 or by 41% in just five years, while maintaining service levels. The amount of government subsidy has fallen from \$389 million in 1992 to \$229 million in 1997 and the target for 1998-99 is \$170 million. At the same time, VIA Rail has increased revenues by 31% and improved its ratio of revenues to operating costs by 77%. In addition, while drastic cuts to subsidies were being achieved, VIA Rail did not discontinue any services and passenger-miles actually increased from 817 million in 1992 to 884 million in 1997.

Despite this progress, all services or segments of VIA Rail's entire network operated at a deficit and required a subsidy in 1997. The Eastern Transcontinental lost \$27.6 million; the Western Transcontinental \$29.6 million; the Corridor \$108.1 million; and Remote and Regionals lost \$30.7 million for a total loss of \$196 million. In short, every time a train leaves the station, VIA Rail loses money.

During VIA Rail's testimony before the Committee, its former President, Mr. Terry Ivany said:

We have reached a crossroads in the evolution of passenger rail. We have achieved remarkable results. But now we have done all we can do under the current conditions. We can't go any

further because we lack the means to improve infrastructure and the means to exploit the opportunities that exist in the marketplace.¹

VIA Rail also felt that if it was not able to make the necessary investments in the next few years, the cost of maintaining and operating an aging rolling stock would rise and the level and quality of service as well as ridership would decline. The result would be the inevitable demise of VIA Rail. For the Minister of Transport and VIA Rail management, the status quo, which is in effect a “death spiral” for VIA Rail, is not an option. The Committee agrees.

3. Competition For Track Access: Freight vs. Passenger

When it comes to the railroad business, Canada is unlike any other country. In Japan, for instance, the proportion of total rail revenues derived from passenger rail services is 95%. In Great Britain, passenger rail revenue represents 80% of total rail revenue and, in Germany, it accounts for 67%. However, in Canada, freight rail revenue dominates the landscape, with passenger rail revenue making up only 3% of the total. Unlike any other country, in Canada freight is paramount.

Needless to say, without dedicated track, passenger trains must share the tracks with freight trains, and these tracks are owned by the two mainline carriers as well as shortline operators. VIA Rail paid approximately \$50 million for track usage in 1997, \$46 million to CN Rail, \$14 million of which was on an on-time incentive basis, and \$4 million to CP Rail. In general, there is adequate track capacity to handle current train movements in Canada. The Montreal-Toronto corridor, particularly between Brockville and Pickering, and the Calgary-Vancouver corridor are probably approaching their capacity levels, but some witnesses disagreed.

THE CHALLENGE AHEAD FOR VIA RAIL

VIA Rail management believes that there is ample room to grow and this is the key to its future viability. Numerous witnesses told the Committee that VIA Rail had improved its “bottom line” through significant cost-cutting measures and that it had gone as far as it can in this area. What is now required is to “grow the business” through increasing ridership and yield. VIA Rail recognizes this but outlines a number of impediments that must be addressed to realize this objective. These are:

1. VIA Rail’s Role in Passenger Rail

Since VIA Rail’s creation, its mandate has been to provide a national passenger rail service. What this means has not been clearly defined. As presently structured, VIA Rail provides three core services: corridor, transcontinental, and the remotes/regionals. The basic issue is: Should VIA Rail continue to provide such services and, if so, under what conditions? Does the present mandate hinder VIA Rail in attaining a sound business footing and becoming a more efficient and cost-effective operator?

The Committee is of the view that there may be a better way to structure VIA Rail’s mandate. Passenger rail services in Canada, given our geography and population density, may have to be

¹ Terry Ivany, President and CEO, VIA Rail Canada, *Minutes of Proceedings of the House of Commons Standing Committee on Transport*, February 26, 1998, p. 2.

“tailored” to the varying situations we face. It would be unrealistic to assume that passenger rail services can be identical across the country. The Committee has examined passenger rail operations in other countries and observed how a variety of options must be put into play to attain the proper mix of services in the passenger rail system. For example, the U.K. has long-haul services integrated with medium-haul and commuter trains. Under the U.K.’s train franchising system, examined in more detail in Appendix B of the report, each service is financed somewhat differently to take into account the type of service provided and the passenger loads that can be expected. In France, where the state controls the passenger rail network, the government is exploring options to have the regional governments more involved in the financing and provision of train services (see Appendix C). In the U.S., under a new reorganization plan, AMTRAK is being split into three separate business units and is exploring options for operating regional and transcontinental services (see Appendix A).

A further observation the Committee would like to make in this area deals with who should operate passenger rail services. At the present time, VIA Rail has this mandate. Should this be the case in the future? Perhaps not in all instances. For example, can remote and regional services, which might be required to be operated “for the public good” be better provided by subsidized private operators at less cost to the taxpayer? Should the transcontinental service be privatized and operated as a tourist operation? The question of who provides passenger rail services in Canada will have to be carefully examined by the government to ensure that the best possible provider of service is in place.

2. The Financial Question

VIA Rail will receive \$170 million in federal subsidies in 1998-99. Of this, only \$24.7 million will be applied to capital expenditures on its asset base of stations, rolling stock and infrastructure. This is not enough to renew VIA Rail’s aging fleet and, if this is not done, its services will be marginalized and its operating costs negatively affected to the point where passenger rail transportation will be a thing of the past.

Clearly the status quo is not an option if we want to retain existing passenger rail services in Canada. Some options have been put forward as possible solutions to this problem such as public/private partnerships for the purchase of rolling stock and provision of services, as in the U.K. Another option is having the train operator enter into a service agreement with an equipment manufacturer to build and service an asset (such as rolling stock) over the life of the contract.

All of these scenarios are potentially workable, but what is critical to their success and VIA Rail’s long-term viability is the need for a credible business plan together with a long-term government commitment of stable funding for passenger rail services in Canada. No passenger rail system in the world operates without government subsidy and Canada is no exception. It has been stated many times before, in Parliamentary reports and independent studies, that without a long-term financial commitment by government, the provision of passenger rail services will limp from one crisis to the next with no resolution of its ongoing problems.

3. Service Characteristics: Frequency, Speed and Capacity

One of the most critical issues facing VIA Rail is gaining more train frequency for its operations in the Quebec City-Windsor corridor. At the present time, VIA Rail has contracts with CN Rail and

to a lesser extent with CP Rail to operate passenger trains over their tracks. In the corridor, the majority of VIA Rail's services are operated over CN Rail's tracks. As a major part of VIA Rail's business strategy, it must increase train frequency in the corridor from one express each way to three in each direction. According to VIA Rail testimony the express trains would achieve an average speed of 160 km/h and make few stops between Montreal and Toronto. VIA Rail envisages using CN Rail's mainline between Montreal and Toronto for faster and more frequent passenger trains and time-sensitive freight, with all other traffic routed on CP Rail's track.

Testimony by the freight railways revealed that they were not sympathetic to providing more access to VIA Rail over their tracks, particularly in the corridor. CN Rail presented four conclusions to the Committee regarding VIA Rail's proposal for more and faster passenger trains on its time-sensitive freight lines. These are:

1. Increased speed and frequency require more track maintenance, resulting in higher costs. Issues of track safety, track capacity and service reliability would arise because trains that operate at speeds in the 160 km/h range should do so on dedicated track rather than in a mixed freight operation;
2. Passenger trains utilize far greater track capacity than freight trains (CN Rail states this to be a ratio of approximately 5 to 1). An additional 4 trains per day in the corridor would consume capacity equal to as many as 20 additional freight trains;
3. CP Rail's infrastructure would require extensive expansion and alteration, at significant cost (in the \$500 million range), before it could handle the freight workload VIA Rail suggests; and
4. VIA Rail's proposal would deny CN Rail access to important marshalling yards in the corridor. These yards are crucial to CN Rail's service reliability in the all-important Halifax-Chicago corridor.

CN Rail stated that its ability to serve its freight customers would be seriously impaired if it was required to provide more access to passenger rail.

For these reasons the freight railways believe that VIA Rail's plan is not workable and would severely jeopardize their competitiveness in Canada. They do not believe that you can have additional passenger trains travelling at speeds in excess of 160 km/h operating on the same tracks as freight trains. The Committee must be confident that any expansion of passenger rail services does not jeopardize a \$7 billion freight business in order to remedy a problem with VIA Rail's \$400 million business.

The Committee understands that railway capacity depends on a number of factors. The concept of capacity itself needs some definition. Railways generally define capacity by calculating the number of trains that can utilize a given rail line with **an acceptable amount of delay**. The factors that influence capacity of a given section of railway line include:

- the configuration of the route, including curvature, gradient, number of tracks, location and length of sidings, and the configuration of at-grade road crossings;

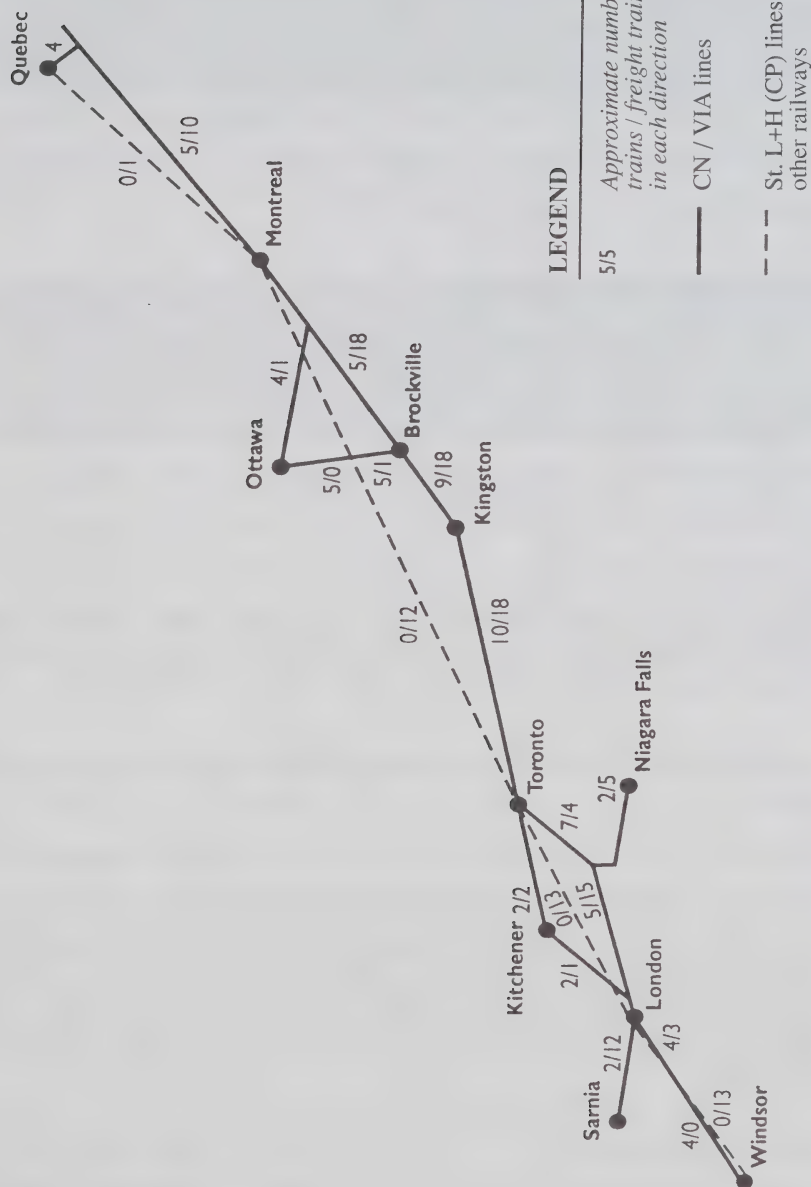
- the condition of the track;
- the signalling and control systems in place;
- the make-up of trains in terms of lengths, power-to-weight ratios, braking capability, etc.; and
- the mix and speed of trains.

Capacity is maximized when all trains on the line have similar characteristics, particularly in terms of speed. For example, the Rocky Mountaineer travels at the same speed as freight trains on the same line. As CN Rail told the Committee, if all freight trains were uniform in operating characteristics, the introduction of a higher speed (160 km/h) passenger train uses up the capacity of five channels or possible paths for freight trains. One must compare the number of channels (estimated at 53 per day) with the number of trains actually operated on each section of the corridor. In North American circles, one passenger train uses up the capacity that could be available for three freight trains. Alternatively, three freight trains use up the capacity of one passenger train.

Exhibit 2 provides a diagram of the contentious Quebec City-Windsor corridor, demonstrating the weekly passenger and freight train movements over each section. The Committee heard that, for the present, the Montreal-Toronto corridor is not running at capacity. CN Rail track can accept more VIA Rail trains on this line, up to a point. After such a point, which has yet to be defined, capacity constraints become a problem, particularly between Brockville and Pickering, necessitating innovative solutions. These are: (1) the construction of additional track (additional or longer sidings); (2) improved signalling systems; (3) improved scheduling of services (freight trains could increasingly be shifted from a demand to a scheduled basis); (4) improved station configurations; (5) the diversion of freight trains (slower freight trains to the CP Rail line); and (6) the creation of an infrastructure authority (private company that would coordinate all train traffic on a commercial basis).

EXHIBIT 2

Quebec — Windsor Corridor Rail Volumes



In relation to the issue of capacity and train frequency as a condition of passenger rail growth, the Committee has some concern over the issue of speed. While recognizing that increasing the frequency of express trains will likely gain VIA Rail more ridership, the Committee is not totally convinced that this is the entire solution to VIA Rail's problems. Throughout the Committee's hearings there was a consistent theme that travel time was the crucial element in attracting and retaining greater ridership. On-time departures and not more than three hours in the Montreal-Toronto corridor will be pivotal in this debate. In order to do this, speeds in the 240 km/h range seem to be the most appropriate to achieve this goal. This was clearly the case with AMTRAK in developing its higher speed service in the Northeast corridor between Boston-New York-Washington. In order to take market share from the airlines, it has to achieve an average speed of 240 km/h. Speed in conjunction with frequency would likely provide VIA Rail with a more workable solution for growing its business.

4. Environmental Considerations

There has been considerable discussion on the role of passenger rail in contributing to Canada's commitment to stabilize and reduce pollutant gas emissions through reducing our dependency on automobiles. When consulting the work of the Royal Commission on National Passenger Transportation, the Committee found that the train, on short routes like that in the Montreal-Toronto corridor, using current occupancy rates, performs considerably better than the car in terms of carbon monoxide (CO), carbon dioxide (CO₂) and volatile organic compounds (VOCs) emissions, but is more harmful in terms of nitrous oxide (NO_x) emissions. On longer trips, like that between Saskatoon, Sask., and Halifax, N.S., the train, in general, continued to fare better than the car, although CO₂ emissions rose by train relative to the car because of the addition of sleeper cars. In general, the airplane was much kinder to the environment than the train, particularly as the length of the trip increases (see Table 1). Rail, therefore, offers an environmentally sound alternative to cars. The critical issue is whether rail can attract passengers from the automobile.

During the Committee's study, we looked at passenger rail services in the U.K., France and the U.S. From the information the Committee has examined, it would appear that the major shift of passengers to rail comes from the air mode. This is especially true with regard to high-speed rail. High-speed rail competes directly with the air mode for passengers, not the automobile. When we look at lower or intermediate speed rail services, it seems unlikely that significant "modal bleed" will come from the automobile because the speeds are just too slow to be an attractive alternative to the car. We are faced with a dilemma. If train speeds are too slow, rail is not a viable option for many automobile users. If higher speed rail is introduced, the target market is the air passenger, and the desired goal of getting people out of their cars may not be achieved. Another inherent conflict is the fact that while it makes good policy to shift some freight from trucks to trains, such a move would inhibit the growth of passenger rail services in Canada without significant investments in infrastructure.

Table 1
Examples of Emissions by Mode on Two Intercity Routes

Emissions per Passenger-Kilometre in Grams, 1989 — Toronto to Montreal							
Type of Emission		Public Transportation with Current Occupancy Rates ^a			Public Transportation with All Seats Full		
	Car	Bus	Train	Airplane	Bus	Train	Airplane
CO	5.20	0.18	0.34	0.17	0.14	0.21	0.11
VOCs	0.94	0.05	0.14	0.10	0.04	0.09	0.07
NO _x	0.75	0.40	1.54	0.34	0.31	0.96	0.23
CO ₂	128	30	76	220	23	47	148
Emissions per Passenger-Kilometre in Grams, 1989 — Saskatoon to Halifax							
Type of Emission		Public Transportation with Current Occupancy Rates ^b			Public Transportation with All Seats Full		
	Car	Bus	Train	Airplane	Bus	Train	Airplane
CO	5.20	0.24	0.77	0.13	0.14	0.54	0.09
VOCs	0.94	0.07	0.32	0.08	0.04	0.23	0.05
NO _x	0.75	0.54	3.52	0.26	0.31	2.46	0.17
CO ₂	128	41	173	167	23	121	113

- a) Rates at which seats are currently occupied on public transport vehicles are estimated for the Toronto to Montreal route at 77% for bus, 62% for train and 67.5% for airplane. For cars, the occupancy is 1.8.
- b) On the Saskatoon to Halifax route, the estimated occupancy rates are 57% for bus, 70% for train and 67.5% for airplane.

Source: The Final Report of the Royal Commission on National Passenger Transportation *Directions*, Volume 1, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada, 1992, p. 167.

5. Issues of Governance

In the federal government's recent decisions to commercialize marine ports and harbours, airports, the air navigation system and CN Rail, there was a spectrum of options open to it: ranging from a Crown agency to a Crown corporation to a local not-for-profit authority, combining private and public representatives on its Board of Directors, and, finally, to a private for-profit corporation. Not surprisingly, the government chose all of these governance structures, depending on the specific circumstances and according to what it perceived was best suited to the public interest at that time and for the foreseeable future. Thus, remote marine ports remain Crown agencies; Canada's largest airports are largely not-for-profit authorities; Marine Atlantic, which provides ferry services on Canada's east coast and was formerly a subsidiary of CN Rail, is a Crown corporation; CN Rail is now a private for-profit corporation. Essentially, the same spectrum of governance structures for VIA Rail services, with subtle but notable differences, remains open to the government.

While recognizing that there are serious impediments that must be addressed if VIA Rail is to succeed, the next section sets forth some structural options that should be explored to revitalize passenger rail services. The Committee has evaluated the merits and demerits of the following governance options: (1) the current Crown enterprise structure, where VIA Rail continues as a non-commercial Crown corporation without a legislative mandate and with limited operating autonomy and borrowing authority as rigidly governed by the *Financial Administration Act* (FAA); (2) a commercial Crown corporation with the Government of Canada providing a legislative mandate and a long-term financial commitment, also governed by the FAA but less stringently; (3) the franchising option, where private operators provide VIA Rail's existing services, in whole or in part, according to minimum levels and patterns of service determined contractually with the Government of Canada while largely receiving a subsidy as determined by a competitive bidding process; or (4) outright privatization, where VIA Rail assets are put up for sale to the highest bidder under a competitive bid tendering process. Service levels and patterns would then be determined by private operators either under prevailing financial constraints dictated by market forces or under contract with the government for subsidy as may be required for the retention of some obviously unprofitable services.

THE GOVERNANCE OPTIONS

There are four governance options considered in this section. While this seems to suggest that there are only four possible governance models from which to choose, sub-sets or alternative choices on the types of services or combinations of financing vehicles within each option are, within certain parameters, interchangeable between options. That is, each option is not mutually exclusive; they can be combined in different ways. Indeed, there may be other options.

The Committee also believes that the Government of Canada should consider each of these options in light of VIA Rail's three principal businesses: (1) corridor services, (2) transcontinental/tourist services, and (3) remote/regional services.

Furthermore, for public policy reasons, the Committee agrees that the Government of Canada should, when considering these four options, respect the following guiding principles:

The first test is: Is any service or any product commercially viable? If it is commercially viable, we believe it should be allowed to occur and operate on commercial terms. I think the Rocky Mountaineer service is perhaps a good example of that and currently in play in our network, where we have negotiated commercial terms and they're operating a service without subsidy.

The second test is: Is the service required in the public interest? ... it's a question that needs to be asked and the decision made.

If there is a service that's required in the public interest, then you need to ask question three, which is: What's the best way to deliver that service? What's the most cost-effective way to ensure the appropriate service level is provided?²

² Hugh McDiarmid, Executive Vice-President, Commercial, Canadian Pacific Railway, *Minutes of Proceedings of the House of Commons Standing Committee on Transport*, March 17, 1998, p. 5.

1. Crown Enterprise: Preserving the Network

In the second section of this report, the Committee described the status quo that incorporated a government operating appropriation of approximately \$170 million on a continuing annual basis but with no significant capital appropriation for fleet renewal as a “death spiral.” The Committee means to prevent this from happening. Thus, this first scenario includes a commensurate capital appropriation that would enable VIA Rail to renew its rolling stock on a timely basis in order to maintain existing service levels and patterns. In this way, VIA Rail’s funding formula would be adjusted to ensure that the current service offerings to the public can be sustained indefinitely. This scenario would require an additional amount of approximately \$800 million over the next few years for capital expenditures.

This scenario means that VIA Rail would retain its non-commercial Crown corporation status, determine the types, levels and patterns of service offerings to the public in consultation with the Minister of Transport and his departmental officials, report annually its five-year plan to Parliament, and retain its line item funding from Transport Canada while possessing very limited borrowing authority. In this way, Parliament could maintain an active hands-on policy approach in all aspects of passenger rail services in Canada through pro-active oversight by Transport Canada and Finance Canada.

There are two principal benefits that flow from the preceding scenario. First, the access to tracks controversy disappears as a policy issue since any new frequencies required by VIA Rail in the Montreal-Toronto corridor would have to be privately negotiated. Second, this scenario would appear to offer the least financial risk exposure to the government of the two Crown corporation proposals. Two principal detractions are: (1) continued costly administration of government provided services by Transport Canada and Finance Canada; and (2) relatively simple market opportunities that are foregone, such as diversification into complimentary services, including equipment maintenance and carriage of mail and express goods.

2. Crown Corporation: Passenger Rail with a Long-term Commitment

This option is similar to the first scenario in many respects but offers additional operational and financial autonomy, flexibility and capacity to VIA Rail management. Here, the Government of Canada provides VIA Rail with a legislative mandate, shifts its funding status from a Transport Canada line item to its own permanent budget item and offers a long-term financial commitment to VIA Rail in the order of \$170 million a year for approximately 10 years. These actions would permit VIA Rail management a longer business and financial planning horizon and more borrowing options, possibly resulting in greater operational efficiency. However, track access now becomes an important issue to resolve. VIA Rail commented on the basic ingredients of this scenario:

We have no legislative mandate. To restructure VIA as a commercial Crown corporation, you need to do more than change the name. We would need to find a way to give the new corporation all the power it needs to access the market effectively, with a higher level of autonomy, both to make effective business decisions and to earn credibility in the marketplace. ... This market access would be especially important for VIA’s efforts to develop new partnerships between private and public sectors. ... The management of rolling stock is a prime example. The private

sector could assume the responsibility for designing, building, financing, and maintaining rolling stock up to the quality, safety, and performance standards set by VIA. In addition, we could generate much needed capital for infrastructure improvements through the sale and lease-back of existing rolling stock and maintenance shops.

All options require ongoing government funding for capital expenditures, but at a level no greater than that of today. All require access to existing tracks, along with significant infrastructure improvements. Access to tracks that we do not use at present would be needed for new routes and connections to airports. Infrastructure improvements, track improvements, better switching and signalling, and better stations and facilities would be essential to provide services at the level of quality, safety, and reliability we need. ... This means more than a government mandate-to-mandate commitment. The future of passenger rail depends on a long-term commitment that allows for long-term private sector involvement.³

From the Government of Canada's perspective, then, this second option exposes it to more financial risk than the first scenario as it offers VIA Rail greater borrowing capacity, with the government as guarantor or *de facto* guarantor. Additionally, there is no assurance that the application of these funds will payoff in more efficient passenger rail operations and less financial dependence on the government in the future. Lower expected maintenance and repair costs from new rolling stock and other capital investments do not necessarily translate into less financial dependence on the government if other factors are not kept in check. Needless to say, a sound and realistic business plan becomes critical.

But beyond accepting these risks as a *fait accompli*, the government could better assure itself of promised efficiencies by demanding significantly improved operational and financial performances in return. This *quid pro quo* approach should alleviate concerns of uncompensated financial risk if there are penalties or negative consequences for failure to perform; these consequences must be credible. For example, the Minister of Transport could table a "glidepath" to absolute or partial operational self-sufficiency, at least on the non-mandatory services, whereby the government would gradually reduce the operational portion of overall appropriations of \$170 million to VIA Rail to a more comfortable and prudent level. Failure to satisfactorily meet the stated operational criteria would result in a suspension of the remaining financial commitment and alternative options would then be explored.

3. Franchising: Public-Private Railroad Partnerships

The franchising scenario involves a very different philosophical approach than the previous two scenarios. Franchising passenger rail services in Canada means, at the very least, not being wedded to the "one-service provider" model and "the-one-size-fits-all" passenger rail services formula that is often characteristic of VIA Rail offerings. Indeed, franchising is one of the most intriguing of the public-private partnership concepts or models. It is premised on private-sector provision of services that are directly regulated by government agency and/or by contract, involving either a premium paid to the government for exclusive rights to render services that are clearly profitable, or government subsidy in the absence of such profitability.

³ Terry Ivany, President and CEO, VIA Rail Canada, *Minutes of Proceedings of the House of Commons Standing Committee on Transport*, February 26, 1998, p. 6.

The franchising scenario may be a more appropriate solution because passenger rail service requirements are different across the country: some being dominated by travellers demanding the most basic or cheapest transportation options, some by commuters, some by tourists and still others by more balanced mixes of these different types of users. In this circumstance, it may be more effective and efficient to have several providers, with specific local knowledge of market size, variety and sensitivities to the price/quality spectrum, as well as specialized talents, delivering these services.

Balanced against these arguments for small regionally based operators is the possibility of fragmenting the network. Two issues that would need to be resolved at the outset of establishing franchised passenger rail services: the optimal size and duration of a franchise licence. While the U.K. chose 7 years as the standard term, the Committee agrees with VIA Rail that a minimum 15-year term would be necessary to attract the private sector. Canada's lower density traffic levels would undoubtedly require longer periods to realize an adequate rate of return on investment for private sector interests, while holding down the amount of subsidy. The Committee believes that these franchise contracts would need to contain very specific requirements to meet agreed service standards such as train frequencies, ticketing between regions, and maintaining, participating and paying for a telephone and Internet consumer information service to avoid needless market confusion. Failure to comply with the contract requirements would result in the franchise being revoked.

The Committee holds the view that private-sector participation in passenger rail could unleash a spectrum of innovative ideas and creativity that could result in a more customer-oriented service. From the consumer's perspective, better matched service levels, patterns, frequencies and prices made possible with the franchising option may prove worthwhile. From the government's perspective, more effective and efficient services delivered by these franchisees may mean a lower overall subsidy, as well as a shift of revenue and debt risks to the private sector. With the right business plan, private sector capital might be forthcoming to finance any infrastructure requirements. A win-win situation is, therefore, clearly possible.

The Committee learned from the franchising of passenger rail services in the U.K., that a win-win proposition is possible with the presence of two criteria: (1) a competitive bidding process for optimally designed franchise rail networks; and (2) a vigilant and empowered franchisor and independent regulator, possibly merged into one government agency, ensures the capital assets are maintained at national standards, thereby protecting good passenger service at reasonable rates. Franchising could be implemented on a full or partial basis.

In the opinion of the Committee, confiscating or nationalizing the rail infrastructure in Canada is not a desirable option. The Committee also believes that reasonable negotiated track access agreements are imperative.

In the end, this scenario would provide some of the benefits of privatization, such as private sector management skills required to attract investment capital, but it would also retain public control over services (i.e. frequencies, schedules, minimum service levels, etc.). The disadvantages of franchising would be that the government would have to establish a monitoring agency to exercise control and act as a "guardian of the network." Here again, it must be noted, that franchising does not

entirely do away with government subsidies. The theory is that franchising may reduce the reliance on subsidies and provide for more efficient provision of passenger services. However, in the final analysis, the government is still responsible for the ultimate success of the service at the end of the franchise period. If it fails, the government is still “on the hook” for the provision of the service. It can take over the service, put it out for other successful bidders to operate or, in the worst case scenario, shut down the operation. The basic policy question for the government under this scenario is which services to franchise and what happens if the franchise is not successful?

4. Privatization

The privatization of VIA Rail services and routes is also a scenario to consider. It offers the transfer of all operational and financial risks from the Government of Canada to the private sector. The government would no longer assume these responsibilities and the market would decide what passenger rail services are needed, including their levels and patterns across the country. The Government of Canada would also save on the cost of administering these services. Indeed, they could potentially disappear altogether. Against these administration savings the government must weigh VIA Rail wind-down costs, possibly involving the writing-off of substantial book asset values and debts.

Several routes would be put at risk, particularly the remote lines, as it is inconceivable that even the private sector could not sufficiently revitalize these markets. For example, the transcontinental service may not operate year-round, but instead, only when there is sufficient demand to warrant service; winter service could be out the window. Politically, some may interpret this scenario as abandoning passenger rail as a national institution; others would interpret it as creating a “level playing field” with other modes of transportation as rational passenger rail services would ensue, like that offered by all other modes.

However, as mentioned earlier, no passenger rail system in the world operates totally without government subsidy in one form or another. This would also be the case with the privatization concept. Private operators would require some form of subsidy whether it be tax concessions, improved capital depreciation allowances, or an outright government contribution to cover capital and/or operating deficits. Full or partial privatization is also an option. The question that must be addressed is whether this scenario can provide the level of service identified as necessary by the government at the least cost to the taxpayer.

HIGH-SPEED RAIL

Since the Tokaido high-speed rail line between Tokyo and Osaka, Japan, was opened in 1964 and the development of high-speed train technologies in Sweden, Germany and France, there have been questions as to whether this type of investment would be viable in Canada. The common features of these technologies are dedicated track, electrification and few or no level crossings. If there is an opportunity in Canada for high-speed rail, the obvious location is the Quebec City-Windsor corridor which contains approximately half of the total population of the country. The first major study on this subject was conducted by the Canadian Transport Commission in 1970. Since that time there have been several other studies.

The last major study was sponsored jointly by the governments of Canada, Quebec and Ontario and was completed in April 1995. This study concluded that high-speed rail would be technically feasible and desirable from a number of points of view but, from a financial point of view, would not achieve a rate of return high enough to attract private sector investment for the whole investment required. In fact, the study concluded that 75% of the investment would have to be supplied by the public sector. In view of the economic circumstances at the time, the study suggested that the initiatives for the next stage of the project should lie with the private sector.

This challenge was taken up by a consortium of private firms including system suppliers and rolling stock constructors, engineers and construction firms. These firms have joined together to form the Lynx Consortium, which has undertaken a number of studies and has now come forward with an outline of a proposal that it has presented to the three governments. This proposal is outlined in Appendix D.

CONCLUSIONS

Throughout our study of passenger rail services in Canada we have been struck by the fact that almost every witness that appeared before us said that VIA Rail could not continue in its present state. To do so would be to signal its slow death. To prevent this from happening we were presented with a number of issues that must be addressed in order for VIA Rail in particular, and passenger rail services in general, to flourish. These include: clarification of VIA Rail's role in the provision of passenger rail services; allowing alternate service providers into the passenger rail market; the level of federal subsidy allocated for passenger rail services in Canada; the issue of increased capacity for passenger trains operating over the freight railways' infrastructure; the provision of mandatory and remote passenger rail services; high-speed rail in the Quebec City-Toronto corridor; and future governance options for VIA Rail. Above all, the Committee believes that passenger rail service has a major role to play in Canada and should include service coast to coast.

Of all of these issues, the only new one that has arisen during the last 10 years is that of capacity. The other issues have all been noted, studied and had recommendations come forward for their resolution. Yet, we are again reexamining the same problems with passenger rail services and how to resolve them. The very serious question has to be asked: Why are we doing this? The clear answer is that governments have not addressed these issues and we are yet again faced with a crisis in passenger rail service. How long can this precarious condition be allowed to continue? We have been told that this is the last chance to do something and that if the government does not act now, VIA Rail is on its last legs and passenger rail services in Canada are in severe jeopardy.

We believe that this situation cannot continue. VIA Rail in particular, and passenger rail in general, must be given the necessary tools to provide an efficient, reliable and cost-effective service to the travelling public. Without this we will again face the same situation that we face today. The Committee, therefore, makes the following recommendations that provide the government with a variety of options to address the current issues in passenger rail.

RECOMMENDATIONS

Policy

Policy Objectives

Since VIA Rail's creation there has been a serious policy void, especially with regard to what the government expects from VIA Rail. **The Committee unanimously agrees that the status quo is not acceptable.** The fundamental question and key policy issue that must be addressed is: What do we want to do with passenger rail services and how do we do it?

Therefore, the Committee recommends:

- 1. That the government define and commit to long-term support, not less than 10 years, for passenger rail objectives in Canada, including the route network, level of service and long-term stable funding to allow stakeholders to recapitalize rolling stock and infrastructure and enhance passenger rail services.**
- 2. That the government announce its new long-term policy objectives no later than September 30, 1999.**

VIA Rail's Role

Throughout our study the Committee was convinced that passenger rail services must evolve to meet the changing demands of the marketplace, the economic climate of the country and the varied needs of Canada's regions. Our passenger rail services have to be adaptable and flexible enough to address the variety of needs that are demanded by the travelling public. If this is not done, the passenger rail market will disappear. In order to achieve this goal we believe it is time to reassess VIA Rail's role and look at the possibility of allowing other service providers into the passenger rail market. There may be opportunities for the private sector, especially with regard to tourist trains, to develop and grow markets while relying less on government subsidies than is presently the case.

The Committee therefore recommends:

- 3. That the government allow for and encourage innovative public and/or private partnerships on segments of the rail network so that all services might be delivered in a cost-effective and efficient manner.**

Subsidy Level

In relation to subsidies, we heard that VIA Rail required a long-term commitment in terms of money from the federal government. This is no different from any other country when it comes to the provision of passenger rail services. They are all subsidized. The questions that must be answered are: How much should the subsidy be? Can it be lowered under the current situation? Can the private sector provide a more efficient service at a lower subsidy level? And, how long of a financial commitment should be made to VIA Rail or passenger services by the government?

While we cannot say for certain what the subsidy level should be, we are of the opinion that this financial commitment cannot be open-ended. Some control has to be placed on the passenger rail operator receiving the subsidy. Great Britain is attempting to do this through its franchising agreements, where subsidy levels are scheduled to decline over the term of the franchise. Without this type of discipline, the subsidy levels could rise to truly unacceptable levels for a very long period of time.

Therefore, the Committee recommends:

- 4. That the government commit to stable funding for passenger rail in the amount of \$170 million annually, to be reviewed every two years.**

Remote Services

During our study we heard testimony regarding the definition of what constitutes a remote service. Some witnesses pointed out that the generally accepted concept of a remote service was one that operated in an area where the population had no reasonable access to alternate modes of transportation. If this is the accepted view, then what may be required is a reexamination of the eight remote services operated by VIA Rail to ensure that they are truly remote and required to be provided in the public interest. If they do not meet these criteria then the government must address the question of whether or not they should be subsidized.

Therefore, the Committee recommends:

- 5. That the government undertake an immediate review of all services that have been designated remote in order to ascertain which of these are truly remote. Those routes designated as remote must be protected in the public interest and funded through a separate federal allocation.**

Competition

In relation to private sector ownership of passenger rail services, one issue that arose was that of competition between the private sector and a subsidized rail service (i.e. VIA Rail). Depending upon the model chosen for the provision of passenger rail services in Canada, this issue would have to be addressed to ensure a “level playing field” is attained between the private sector and a subsidized public service. We believe, that as far as practical, competition should be fair and reasonable.

Therefore, the Committee recommends:

- 6. That the government ensure that, with regard to competition in the passenger rail sector, no undue hardship be placed on the private passenger rail operator by a passenger rail subsidy, thus ensuring a level playing field.**

Track Access

One of the key issues for the Committee to deal with was that of track access. In order for a passenger service to be more viable, especially in the Montreal-Toronto corridor, it must have

adequate access to the track so that more travellers will be attracted to the service. We believe there is additional track capacity in the corridor and that passenger services should have adequate access to it.

If it is accepted that there is some additional capacity available in the corridor for passenger trains, we are faced with the question of how to obtain the right to use it. Basically, there are three approaches that the government can take to address this issue: (1) negotiation; (2) legislation that would provide rights of access; or (3) legislation that would divorce track ownership from freight carrier operations.

The option of track ownership by a third party would be tantamount to nationalization of the roadbed. A private or public body could be created to own, manage and allocate space on the track. However, this seems to be a rather cumbersome and intrusive approach to allocating track capacity and an unnecessary encroachment on private property rights. It would likely be more efficient to let train operators manage the infrastructure as this is part of their core business.

Having said this, the Committee believes that the optimum solution to track access is through meaningful negotiation between the freight railways and passenger operators. An atmosphere must be created whereby passenger operators can negotiate reasonable terms of access with a track owner. Perhaps one such tool for improving the environment for negotiations would be legislative provision of “running rights” for passenger rail operators. In effect, running rights provide legal permission for one railway to operate over the track of another railway company. The rationale for these rights is to allow a railway to avoid constructing costly infrastructure when underutilized capacity is available on another railway’s lines, allowing for more efficient railway operations and to ensure that the public interest overrides competitive private interests.

Most agreements for running rights are voluntary. That is, they are voluntary commercial agreements between two railway companies. However, when a voluntary agreement cannot be reached, there are provisions for running rights in the *Canada Transportation Act* (s.138), whereby a railway company may apply to the Canadian Transportation Agency (CTA) for the right to operate over the lines of another. The Agency may grant the right, subject to any conditions it may impose, if it deems access to be in the public interest. If the railways cannot agree on the amount of compensation to be paid by the railway obtaining the right, the CTA may set the amount of compensation. Running rights, therefore, provide the necessary catalyst to “kick start” meaningful negotiations between passenger and freight railways on the capacity issue.

Therefore, the Committee recommends:

- 7. That the government encourage the freight and passenger railways to negotiate reasonable track access agreements within 18 months, ensuring that passenger rail providers can grow their business and deliver cost-effective and efficient services; and**
- 8. That the government make it explicitly clear that, in the event that “good faith” negotiations for infrastructure access are not forthcoming, the access provisions for running rights contained in the *Canada Transportation Act* will be invoked to ensure fair and reasonable access for passenger rail services to essential rail infrastructure.**

Governance

The models we have looked at each have their pros and cons and, as we stated in the report, the four options are not mutually exclusive. The contents of each can be combined in different ways to multiply the number of options that are under consideration.

While not being specific, the Committee believes that whatever option is chosen, it should contain a number of key elements to ensure its success. These include: greater flexibility for the operator; the ability to provide a variety of services to meet the market demands of the travelling public; a clear definition of the passenger rail network to be operated and at what service levels; the ability to accommodate public/private partnerships in the provision of passenger rail services; and a mechanism to ensure that the passenger rail operator adheres to a solid business plan in the provision of its services.

Therefore, the Committee recommends:

- 9. That the government confer commercial Crown corporation status to VIA Rail to provide greater operational flexibility and access to capital; and**
- 10. Furthermore, the government, through an independent government agency, should, within two years, pilot-test the franchising of selected segments within the VIA Rail system.**

The Lynx Project

The Committee is attracted to the concept of a major improvement in intercity transportation in Canada as would be the case with high-speed rail in the Quebec City-Toronto corridor. Because of the scale of government contribution required, we believe that the Minister of Transport should very carefully consider federal government participation in the Lynx Project.

Therefore, the Committee recommends:

- 11. Given the potential for high-speed rail in the corridor, the government should participate with the governments of Quebec and Ontario in Phase II of the Lynx proposal to a maximum of \$25 million over 41 months, with the balance of government funds coming from the provinces of Quebec and Ontario.**

LIST OF RECOMMENDATIONS

Recommendation 1

That the government define and commit to long-term support, not less than 10 years, for passenger rail objectives in Canada, including the route network, level of service and long-term stable funding to allow stakeholders to recapitalize rolling stock and infrastructure and enhance passenger rail services.

Recommendation 2

That the government announce its new long-term policy objectives no later than September 30, 1999.

Recommendation 3

That the government allow for and encourage innovative public and/or private partnerships on segments of the rail network so that all services might be delivered in a cost-effective and efficient manner.

Recommendation 4

That the government commit to stable funding for passenger rail in the amount of \$170 million annually, to be reviewed every two years.

Recommendation 5

That the government undertake an immediate review of all services that have been designated remote in order to ascertain which of these are truly remote. Those routes designated as remote must be protected in the public interest and funded through a separate federal allocation

Recommendation 6

That the government ensure that, with regard to competition in the passenger rail sector, no undue hardship be placed on the private passenger rail operator by a passenger rail subsidy, thus ensuring a level playing field.

Recommendation 7

That the government encourage the freight and passenger railways to negotiate reasonable track access agreements within 18 months, ensuring that passenger rail providers can grow their business and deliver cost-effective and efficient services; and

Recommendation 8

That the government make it explicitly clear that, in the event that “good faith” negotiations for infrastructure access are not forthcoming, the access provisions for running rights contained in the *Canada Transportation Act* will be invoked to ensure fair and reasonable access for passenger rail services to essential rail infrastructure.

Recommendation 9

That the government confer commercial Crown corporation status to VIA Rail to provide greater operational flexibility and access to capital; and

Recommendation 10

Furthermore, the government, through an independent government agency, should, within two years, pilot-test the franchising of selected segments within the VIA Rail system.

Recommendation 11

Given the potential for high-speed rail in the corridor, the government should participate with the governments of Quebec and Ontario in Phase II of the Lynx proposal to a maximum of \$25 million over 41 months, with the balance of government funds coming from the provinces of Quebec and Ontario.

APPENDIX A

AMTRAK's Crown Corporation Model

AMTRAK was created by the U.S. Congress in May 1971 to provide intercity passenger rail services; it is the only company that provides such services in the contiguous U.S. Today, AMTRAK serves 40 routes covering 516 stations in 44 states with more than 200 trains in operation every day over 24,000 miles of track, 730 miles of which it owns. Only one of these services, the *Metroliner* in the North East Corridor (NEC), is profitable in the sense that it meets all of its operating expenses and makes a financial contribution to overhead and capital. AMTRAK carries about 20 million passengers a year and another 48 million commuters under contract with some of the nation's largest (municipal/regional) commuter agencies. The railroad's total revenues amounted to US\$1.67 billion in fiscal year 1997, including passenger-related revenues of US\$1.03 billion and commuter operating and reimbursable revenues of US\$333 million, with other revenues making up the difference.

Despite these impressive numbers when compared to VIA Rail, AMTRAK, nevertheless, recorded an annual operating deficit of US\$762 million in fiscal year 1997. The company's US\$4.5 billion in assets include more than 1,500 bridges, 16,396 pieces of catenary (overhead electrical) equipment, more than 300 locomotives and 1,700 passenger cars. The average age of the passenger fleet is 18 years, while the average age of its locomotives is 13 years, but the latter will soon drop to 3 years when the latest batch ordered is delivered and older units are retired.

1. Corporate History

Until 1971, passenger rail service in the U.S. was provided by independent railroad companies as part of their common carrier obligation. Although closely regulated by the Interstate Commerce Commission, as well as various state regulatory bodies, the growing operating deficits related to passenger services of these railroad companies, which was estimated to be in the hundreds of million dollars, permitted the carriers to seek and receive authority to discontinue them. As a direct result, the passenger train was disappearing in the U.S. at such a fast pace that most experts forecast its extinction by 1975. So, in 1970, to ward off this possible fate, the U.S. Congress passed legislation in the form of the *Rail Passenger Service Act*, which directed the Secretary of Transportation to designate which passenger routes would be retained.

The new Act allowed each railroad then providing intercity passenger rail service to voluntarily transfer that service to a new corporation, the National Railroad Passenger Corporation (AMTRAK), provided that the railroad company handed over cash or equipment as the *quid pro quo*. All but 4 carriers complied immediately in 1971 by transferring what at best can be described as their

tired and aging fleet of locomotives and coaches, as well as by loaning 20 employees to the new railroad. By 1976, the four hold-outs also transferred their assets to AMTRAK. This Act also conferred preferential access to passenger trains over freight trains, with this access compensated on an incremental cost basis, along with the right to provide mail and express package rail services.

Legislation was again passed in 1973 and 1976 to give AMTRAK the authority to acquire its own track system — the 621 miles of the NEC right-of-way — from the bankrupt Penn Central, plus other stretches of track, stations, yards and facilities across the country. These transactions made AMTRAK a *de facto* operating railroad responsible for dispatching, engineering and maintenance. Between 1982 and 1989, AMTRAK finally completed the acquisition of its employees (train and engine crews).

2. Operational and Financial Performance

AMTRAK has a strategic plan that would see it become operationally self-sufficient by 2002. That is, the railroad company is in the process of implementing a plan that would have revenues (operational and others) cover its operating expenses and, thus, would be free of federal government operating grants by 2002. AMTRAK would then be reliant only on federal government capital grants. This so-called “glidepath” to operational self-sufficiency includes dividing the company into three business units: the NEC, the West and Intercity divisions, as well as redesigning its activities that offer the greatest potential for service quality improvements and cost reductions.

Table 1 provides a snapshot of AMTRAK’s financial performance in 1997. These results generally reflect the financial results obtained throughout the past decade, excluding its historical poorest showing between 1994-95. For example, the operating loss of more than US\$700 million in 1997 translates into an operating ratio (operating expenses/operating revenues) of about 1.5, a number relatively unchanged throughout the 1990s. However, the federal government’s appetite to fund these operating shortfalls appears to be waning. Clearly, the operating grant has been declining at a much faster pace than these operating deficits over this period.¹

¹ Actually, the operating deficit, excluding noncash items such as depreciation charges, has increased from US\$496 million in 1988 to US\$514 million in 1997. However, the federal government’s operating subsidy and mandatory payment has declined from its historical peak of US\$542 million recorded in 1995 to US\$444 million in 1997, representing a decrease of 18.1% in just two years, compared to an operating deficit, excluding noncash items such as depreciation charges, that declined from US\$554 to US\$514 million, representing a decrease of 7.2%.

Table 1
AMTRAK Financial Performance by Division — 1997

Division Financial Item	Intercity	NEC	West	Corporate	Total
Revenue	\$515.1	\$931.4	\$204.5	\$22.7	\$1,673.7
Expenses	801.1	1,053.2	284.1	297.3	2,435.7
Operating Loss	(286.0)	(121.8)	(79.6)	(274.6)	(762.0)
Federal Operating Grant	22.5	-	-	-	222.5
Other Federal Contributions	98.1	83.6	23.2	16.6	221.5
Net Operating Loss	(165.4)	(38.2)	(56.4)	(258.0)	(318.0)
Noncash	90.9	146.0	14.2	(3.5)	247.6
Budget Result	(\$74.5)	\$107.8	(\$42.2)	(\$261.5)	(\$70.4)

Source: Amtrak, Annual Report 1997, p. 32.

3. Government Funding and Financial Future

The federal government will have invested in excess of US\$19 billion in AMTRAK through 1997, including US\$2.1 billion in 1997 under the *Amtrak Reform and Accountability Act*. In addition, the *Taxpayer Relief Act* of 1997 authorizes operating and capital grants for 1998 through 2002. These grants decline from US\$1.138 billion to US\$955 million in 2002, reflecting gradually reduced operating grants. Significant components of the Act also include the repeal of the requirement for AMTRAK to operate a federally mandated basic route system for passenger service, authorization for AMTRAK to negotiate changes in how it contracts out certain labour functions, significant liability reforms and replacement of the existing Board of Directors. Furthermore, the Act provides for the establishment of a Reform Council, responsible to Congress, to review, evaluate and recommend changes to improve AMTRAK's financial performance. The Council is required to provide quarterly reports to Congress; if, at any time after two years after the enactment of the law, the Council finds that AMTRAK will not meet the goal of operating self-sufficiency by 2002, plans for AMTRAK's restructuring or liquidation will begin.

AMTRAK is in the process of re-engineering its business, which includes the decentralization of the corporate structure into individual business units. It was felt that such a restructuring would benefit the bottom line since it would bring decision-making "closer to the train platform." More specifically, the reorganization would: (1) focus on product line and service delivery accountability and "ownership" to enhance the level of customer service; (2) facilitate decision-making centered on the customer, empowering employees to make those decisions at the point of customer contact; and (3) develop and enhance relationships with major partners, such as state and local governments, commuter agencies, freight railroads and others.

In terms of reducing costs, AMTRAK intends to pursue greater efficiencies. One area it has been looking to improve is its fleet management procedures and, recognizing that rolling stock sitting in yards does not produce any revenue, has adopted a “run through” system. For example, a train arriving on its overnight run in Chicago from Washington would ordinarily rest in the yard for servicing for 24 to 36 hours. That train now continues on that afternoon as the *Southwest Chief*, AMTRAK’s daily service to Los Angeles. The train will then be serviced there and, one day later, will begin its return to Chicago and Washington. Not only is this system more cost effective, it reduces the combined equipment allotment and provides more flexibility with its fleet, this system cuts down on the number of maintenance facilities by locating them at one of the end points.

However, as reported by the General Accounting Office (GAO), AMTRAK’s ability to reach operational self-sufficiency by 2002 will be difficult given the environment in which it operates. AMTRAK is relying heavily on capital investments to support its goal of eliminating federal operating subsidies.

APPENDIX B

Passenger Rail Franchising in Great Britain

A White Paper published in July 1992 explained how British Rail would be split into more than 100 separate companies, with the rail infrastructure kept separate from rolling stock companies (ROSCOs) and passenger and freight operations. Passenger rail would further be divided into 25 Train Operating Units (TOUs), plus a European Passenger Service (EPS). Freight operations would be split into 5 companies, while infrastructure maintenance operations would be organized into 14 Infrastructure Service Units (ISUs). This vertically separated structure was specifically devised so that the government could shift the revenue and debt risks of British Rail to the private sector and hopefully unleash the competitive private zeal and ingenuity necessary to rejuvenate a mature industry.

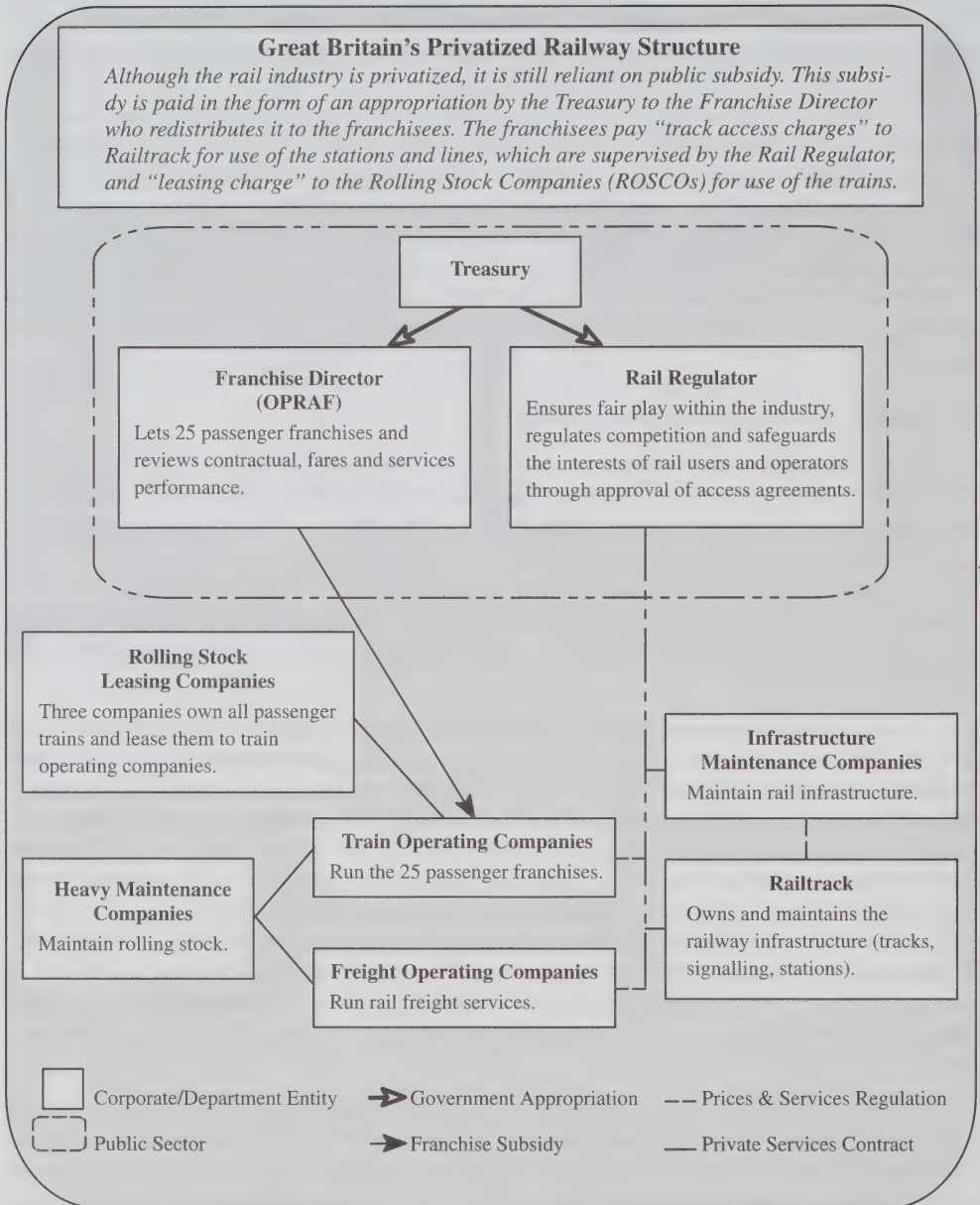
1. Industry Structure under Franchising

This privatization initiative began in earnest in November 1993 with the passage of the *Railway Act* and the establishment of the Office of Passenger Rail Franchising (OPRAF). OPRAF is an independent standalone department headed by the Franchise Director. The Transport Minister can issue instructions or direct the Franchise Director only within a statutory framework; day-to-day decision-making rests with the Franchise Director. OPRAF was given two key tasks: (1) the immediate priority of selling 25 regional, commuter and intercity passenger rail businesses; and (2) the ongoing responsibility of funding, contractually managing and promoting investment within these businesses once sold.

The contractual structure of a franchise agreement is rather complicated, with many conditions providing little room for variance. The key criteria of a franchise agreement are: (1) **Service Levels:** Passenger Services Requirements set out the minimum level and pattern of services (i.e. frequency, first and last train, journey times and intermediate stops); (2) **Payments:** the subsidy (premium) payable to the operator (government); (3) **Term:** the duration of the franchise; (4) **Network Benefits:** the operator is required to participate in network schemes (i.e. through-ticketing, multimodal travelcards, national telephone enquiry); (5) **Fares:** the Franchise Director regulates a wide range of fares; (6) **Incentive Regime:** financial incentives in the form of cash rewards/penalties are designed to encourage better performance and discourage poor performance as defined in franchise contract, including the control of overcrowding; and (7) **Financial and Corporate Safeguards:** financial commitments, including the provision of share capital and a performance bond, must be made.

The Franchise Director was given two key objectives in letting a franchise: (1) secure value for money; and (2) encourage railway development. He carried out these objectives between December 1995 and February 1997 and there are now 13 operators holding 25 franchises that have become known as Train Operating Companies (TOCs). TOCs do not own the trains they use; they lease them from the ROSCOs. Indeed, TOCs are very much restricted to being rail service companies as they do not have significant asset holdings.

FIGURE 1



There are three ROSCOs — Porterbrook, Eversholt and Angel — that were privatized in 1995; two were subsequently resold, with one being purchased by a major TOC. This is probably the weakest link in the vertically separated rail industry structure as these companies can be squeezed out of their leasing role by other lessor companies in combination with rolling stock manufacturers, particularly as the passenger services industry moves away from specialized train sets to universal train sets.

Railtrack, owner of the railway infrastructure, was privatized in 1996 for £1.95 billion. Railtrack now earns 95% of its annual revenues of £2.4 billion from renting out space at stations and by providing access to tracks to TOCs and Freight Operating Companies (FOCs). Currently, it has a market capitalization of £3.5 billion. Finally, British Rail’s freight operation was privatized in February 1996 to an American-based company, Wisconsin Central, and operates what has become known as English, Welsh & Scottish Railway.

The *Railway Act* of 1993 also established the Office of the Rail Regulator to promote the public interest objectives set out in that statute. The Rail Regulator heads an independent non-Ministerial Department for a fixed term and is guided by British Administrative Law. See Figure 1 for a diagrammatic representation of the British railway industrial structure.

2. The Benefits and Costs of Privatization

As mentioned above, the privatization initiative was adopted by the government to shift the revenue and debt risks of British Rail to the private sector. While it is still too early to tell and notwithstanding mixed opinions on its success, it appears that under the privatized system, as performance indicators for 63 service groupings suggest, passenger rail services are better. These indicators demonstrate:

		Punctuality	Reliability
Performance:	Better	59	47
	Same	2	6
	Worse	2	10

Source: OPRAF, Annual Report 1996-97, p. 12.

Not surprisingly, demand for passenger rail services is up substantially, but how much is attributable to the better combination of services and fares and how much is due to the improved national economy is unclear.

The privatization process raised approximately £5 billion in proceeds from the disposition of its rail assets to private interests, including:

Railtrack		£1.9 billion
ROSCOs	— Porterbrook	£527 million
	— Eversholt	£580 million.

It also left the government with approximately £1.7 billion in debt that had to be written off.¹ At the same time, OPRAF forecasts annual subsidies declining from their peak of £2.1 billion in 1996-97 to £926 million in 2002-03. Given that the subsidy paid to British Rail in the last year of its operation was about £1 billion and the ongoing operating costs of the Rail Regulator, OPRAF and the Department of Transport total £100 million, the increase in annual subsidies paid to the newly privatized sector over the first franchise term comes to about £5 billion. The government can, therefore, claim a cash savings in the first franchise period equal to the expected investment level of private operators totalling £3.5 billion, broken down as follows:

Railtrack	£1.5 billion
TOCs	£2.0 billion

minus the £1.7 billion debt write-offs and other start-up costs of the new regime.

¹ This is not abnormal when privatizations occur. The favourable debt rating provided by the government invariably leads the Crown corporation to rely more heavily upon debt relative to equity. The debt write-offs make the flotation of such shares more palatable to private investors and is, therefore, in the taxpayers' best interest.

APPENDIX C

State Ownership of Passenger Rail Services in France

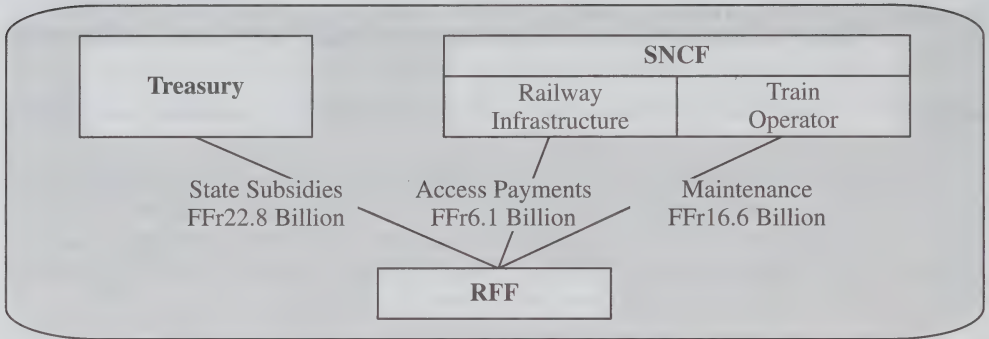
Following a serious financial crisis at la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) and an industrial action taken by the railway unions at the end of 1995, a national debate on the future of rail transport in France was initiated. This culminated in the Pons-Idrac reform plan (named after the Minister and the State Secretary of Transport) voted into law on February 13, 1993. The new law reformed France's railway system in the following principal ways:

- established the Réseau ferré de France (RFF) to take charge of the rail infrastructure while assuming substantial SNCF debt;
- gave regions full responsibility for the organization of regional rail services; and
- implemented an industrial plan to win back its defecting customers by focusing on its core activity: transportation.

This railway reform adopted a less traditional institutional separation of infrastructure and transportation services given that the two government entities, SNCF and RFF, are not Crown corporations *per se*. RFF, the infrastructure manager, and SNCF, the railway undertaking, are “établissements publics à caractère industriel et commercial” (EPIC), which are specific to French law. An EPIC is a public organization that mixes its administrative character with that of its industrial and commercial character. It is not a corporation and has no equity *per se*, and its accounting and management practices are more similar to corporations than to government administrations. The RFF is administered by a Board of Directors composed of seven representatives of various state agencies and two representatives of employees. The RFF is supervised by the Government Commissioner and the Director of Land Transport at the Ministry of Transport. These supervisors oversee the administrative and technical perspectives of the RFF. Economic and financial supervision is exercised by a dedicated team of comptrollers (“mission de contrôle”).

The value of RFF's property assets has been estimated at FFr148 billion, including 80,000 hectares of land, 32,000 kilometres of track, 38,663 structures and 18,663 level crossings. The debt level transferred from SNCF is FFr134.2 billion, which required servicing of FFr9 billion in 1997. Figure 1 displays the funding and the level of state subsidies of RFF for fiscal 1998.

FIGURE 1



While the emphasis in France has centered on the high-speed train (TGV), the Committee would also like to note that France is also experimenting with an intermediate high-speed rail system to operate on its regional services (TER) using conventional track. Such a system might find application in the Canadian context.

APPENDIX D

The Lynx Proposal

1. Introduction

The Lynx Consortium has completed a pre-feasibility study to construct an 854 km high-speed rail line between Quebec City and Toronto passing through Montreal and Ottawa. Before capital can be raised and construction started, the Lynx public-private consortium must carry out the detailed 41-month Project Development and Financial Close Phase. Governments and private partners would share equally in financing this \$102 million mandatory second phase of the project. To a large extent the proposed route would utilize existing rights-of-way, but essentially all new track devoted exclusively to passenger transport. A Toronto-Montreal express trip is anticipated to require 2 hours and 21 minutes. Trains would operate approximately every hour over the day with half hourly services during the peaks.

A number of advantages are acclaimed for the project, including benefits to the environment, stimulation to the economy, improvement of service to travellers, reduction of requirements for other infrastructure and stimulation of Canadian export industries.

The results of the studies that they have undertaken to date have convinced the Lynx Consortium that the private sector alone cannot provide all the capital for the project. They therefore suggest a mixed public/private partnership. Governments and/or public agencies would be responsible for providing the infrastructure, while the private part of the consortium would be responsible for supplying the rolling stock and systems and for operations. The public agencies would lease the infrastructure and civil works to the private sector concessionaires. Under this plan governments would be responsible for \$7.5 billion and the private consortium \$3.6 billion.

The rate of return to the government sector over the life of the project is calculated to be 12.4%, a rate higher than the cost of borrowing money to governments, indicating that there can be a net positive cash flow to the governmental sector.

The Lynx Consortium also has not made any assumptions of how the government financing might be split among the three governments that could be involved: Canada, Ontario and Quebec.

2. Possible Impacts

The most obvious impact of the plan is the high level of investment required from the public sector, \$7.5 billion. In addition, however, there are other impacts, including the following:

2.1 *Flow of Funds Priority*

The financial proposal that the Lynx Consortium is putting forward includes a priority ranking for the allocation of revenues from operations. This ranking is as follows:

- taxes;
- operating and maintenance expenses and ongoing capital expenditures;
- equipment and technology debt (that borrowed by the private sector);
- debt service on ridership standby facility;
- minimum return to private sector equity investors (set at 10% of equity);
- infrastructure and civil works lease payments (85.5% of remaining cash flow) together with dividend on equity (14.5% of cash flow).

It can be seen that the lease payments on the government owned infrastructure is the lowest priority for the distribution of any operating surplus. This has the impact of transferring the major part of any risk to governments. The private sector achieves a return of investment of 10% before any funds are distributed to governments.

2.2 Sensitivity Analyses

The Lynx Consortium reports include discussion of a number of sensitivity analyses. The attached Table 1 taken from this report summarizes these sensitivity analyses. It can be seen that the internal rate of return to the governments is sensitive to changes in the assumptions with respect to the last slice of the financial pie. For example, if the ridership is 5% below what is forecast, the internal rate of return drops from 12.39% to 10.25% and if it is 25% lower, the return is 6.81%. (All of these figures include in the calculation of the rate of return to the governments the \$110 million savings per year attributable to the discontinuance of VIA Rail operations.)

Table 1
Sensitivity Analyses

	Internal Rate of Return	
	Governments ¹	Private Sector ²
BASE CASE	12.39%	21.50%
Construction Costs + 10%	9.85%	20.75%
Construction Delay + 1 year on Civil Works	10.64%	19.66%
Interest Rates		
- 50 bp ³	14.97%	21.89%
+ 100 bp	8.83%	20.64%
+ 150 bp	7.64%	20.21%
Inflation		
+ 0.5%	12.72%	22.09%
+ 1%	12.99%	22.62%
- 1%	12.00%	20.42%
Ridership		
+ 5%	14.94%	22.60%
- 5%	10.25%	19.91%
- 25%	6.81%	14.78%
<i>Slower than projected ridership increase⁴</i>	9.42%	16.74%
Operating Expenses		
+10%	11.23%	20.81%
- 10%	13.69%	22.10%

Source: Lynx Consortium Submission, Part C, p. II-3-3.

¹ Internal rate of return has been calculated using Level 1 — Governments' net cash flow from the project (i.e. infrastructure and civil works lease payments, less government debt service payments to the holders of infrastructure and civil works notes, governments' contribution to the Project Development and Financial Close costs and governments' contribution to the Public Financing Entity).

² The returns on private sector equity are calculated solely on the basis of projected dividend payments.

³ A reduction of 50 basis points in the Base Case interest rates brings them in line with current interest rates (March 1998). The Base Case thus conservatively overstates the various debts interest rates.

⁴ Debt service would remain possible through partial usage of the debt reserve account which would be replenished in the following years.

2.3 Demand

The demand estimated by the Lynx Consortium is estimated at 11.1 million passengers in 2008. This corresponds to a demand estimate for a Quebec City-Toronto section of 8.8 million in 2005 in the tripartite study. It is difficult to make a judgement whether one forecast is superior to the others, but the comparison indicates that some caution should be used in using the ridership and revenue forecasts put forward by the Lynx Consortium.

2.4 Other Benefits

The Lynx Consortium puts forward other potential benefits of the high-speed rail project, including benefits to the environment, reductions in the need for other types of infrastructure (airports, highways, etc.) and stimulation to the Canadian export economy. These impacts were investigated in the tripartite study and were found to have some weight but to be quite minor in their extent and probably much less than would be produced by investments in other types of projects. Therefore, these benefits, although real, probably should not swing the balance in making a decision on the Lynx project.

The Conference Board of Canada, an independent, not-for-profit research organization, conducted an economic impact analysis of the Lynx project. According to its results, the Project Development and Construction Phase will directly create 69,206 person-years of work across Canada, indirectly create an additional 56,921 person-years, as well as induce 49,031 person-years. In total 175,158 person-years of work will be created in this phase, where the bulk of employment will reside in the provinces of Ontario and Quebec. The employment impact stemming from the Operation and Maintenance Phase is forecast to average, on an annual basis, 3,657 direct jobs, 712 indirect jobs and 2,008 induced jobs over its 60-year life. Total jobs created on a permanent basis will, therefore, average 6,377 annually. However, it is important to emphasize that these results do not take into account the loss in economic activity that may occur in other sectors of the economy. As such, the results presented should be considered as a “gross” impact.

The Lynx proposal claims that its high-speed train can be an important contributor to Canada’s environmental efforts by offering a wide range of solutions:

- electrically powered, using energy from largely renewable resources, the Lynx would reduce fossil fuel consumption in the corridor by 20% by 2025;
- per passenger, the Lynx operates at just 51% of auto energy consumption;
- impact on the physical environment is minimized by the Lynx team’s commitment to use existing railway rights-of-way wherever possible, and to conduct responsible environmental impact studies prior to construction in accordance with government requirements; and
- by 2025, the Lynx is projected to carry 15.9 million corridor travellers each year. By diverting even a small percentage of present air and auto travellers, the Lynx will relieve congestion at airports and on highways and greatly reduce the need for new or expanded infrastructure.

2.5 Cost Overruns

Although the Lynx Consortium says that it is responsible for any cost overruns, it makes an exception for:

...cost overruns that are necessary to achieve deliverables for environmental, land and rights-of-way, legislative and regulatory issues and permitting or that are due to significant changes in the economic situation or arise in consequence of such overruns⁵.

This is obviously a significant “out” for the consortium.

2.6 Impacts on VIA Rail in the Corridor

It is quite possible that VIA Rail, as we know it today, could not continue with another agency operating between Quebec City and Toronto. This would cause disruptions in passenger rail services in other parts of the country. There are also financial implications. The current VIA Rail labour agreements include clauses on job security. If all of VIA Rail or sizeable portions of VIA Rail were discontinued, these job security provisions would kick in. Transport Canada has estimated that these obligations could total \$135 million per year for quite a few years. The financial implications of discontinuing the Quebec City-Toronto portion would obviously be smaller than this, but they may be quite significant.

Rather than taking these implications into consideration, the Lynx Consortium’s proposal assumes that there will be a saving to the federal government if VIA Rail services between Quebec City and Toronto were discontinued. The Lynx Consortium’s financial analysis includes an amount of \$110 million per year (in 1996\$) in VIA Rail subsidy savings to the federal government. This amount plus inflation has been deducted from the cash outlay in calculating the rate of return to the governments. If this amount is not included, then the financial rate of return to the governments is reduced from 12.39% to 9.05%.

If all or a substantial portion of VIA Rail operations are discontinued, then the question will arise as to what to do with the remaining assets. There may be some markets for the new rolling stock for regional services in the United States but other assets of VIA Rail do not have obvious other uses.

In order to ensure that the Lynx system provides high-speed travel, most intermediate stops are eliminated. Between Toronto and Quebec City the potential stops are listed as: Toronto East; Kingston; Ottawa; Autoroute 13 in the Montreal suburbs; Central Station in Montreal; Laval; Trois-Rivières; Ancienne-Lorette; and Quebec City.

Certainly VIA Rail services will be affected in the Quebec City-Toronto corridor as the major flows support service to the small cities. It is possible that local services to locations, such as Oshawa, Cobourg, Belleville, Brockville, Cornwall, St. Hyacinthe and Drummondville, might be provided by a private operator to feed the high-speed rail line, thereby complementing this service with travellers from other smaller centres.

⁵ Lynx Consortium Submission, Part D, Master Term Sheet, p. II-8.

3. Next Steps

Having built on the public investment in the three governments study published in 1995 with their own resources, the Lynx Consortium suggests that the next step should be a second phase, Project Development and Financial Close, which is intended to result in a concession agreement between the governments and the private consortium.

This next phase will include the following key tasks:

- investment grade ridership forecasts;
- environmental assessment;
- design sufficient to produce definitive capital, operating and maintenance costs;
- construction planning and project management;
- testing and research;
- regulatory and legislative issues;
- confirmation of availability of rights-of-way;
- financial analysis and structure, modelling and arranging.

The expected cost of this next phase would be \$102 million and suggests that the governments and private partners would share equally. Not included in the \$102 million are environmental assessment and analyses of the availability of the land. The consortium suggested governments should be responsible for these studies for an additional \$16.5 million.

This is not simply an invitation to participate in new studies. The consortium is asking for a commitment by the governments. Under the terms of the agreement proposed by the consortium, if the projections of the consortium are confirmed by the additional studies but the governments nevertheless decide not to make the investment, the governments would be responsible for the private share of the next phase as well as their own part. In other words, the consortium is asking for a commitment now, at least to the extent of \$118 million, to the project, subject only to what can be described as a due diligence process.

The proposed agreement says that the governments will have to reimburse the consortium if the “success criteria” are achieved and the governments decide not to go ahead or if one or more of the success criteria is not achieved and such failure is not attributable to the Lynx team. In other words, the governments are required to pay for Phase II unless the Lynx Consortium has made assumptions and estimates which are found to be faulty.

This is obviously a very serious undertaking for the Government of Canada to make. It should only be entered into after completing a full assessment of the benefits and costs of the project to Canada as a whole.

APPENDIX E

Glossary

AMTRAK	— National Railroad Passenger Corporation which operates passenger trains in the United States
Corridor Services	— Services provided between Quebec City and Windsor, including all its segments
CTA	— Canadian Transportation Agency
EPIC	— Établissements publics à caractère industriel et commercial, public companies with industrial and commercial role in France
FAA	— <i>Financial Administration Act</i> (Canada)
FFr	— French Francs
GAO	— General Accounting Office in Washington, D.C.
NEC	— Northeast Corridor between Boston-New York-Washington over which AMTRAK operates higher speed passenger trains
OPRAF	— Office of Passenger Rail Franchising in Great Britain
RAILTRACK	— Private owner of the railway infrastructure in Great Britain
RFF	— Réseau ferré de France was established as a public organization to manage rail infrastructure in France
ROSCOs	— Rolling Stock Companies in Great Britain
SNCF	— Société nationale des chemins de fer français, owner and operator of the French railway system
TER	— Train express régional, trains used on regional services in France at speeds of between 160 and 200 km/h
TGV	— Train à grande vitesse, the high-speed French passenger train, with connecting railways in Belgium and Great Britain
TOCs	— Train Operating Companies in Great Britain
TOUs	— Train Operating Units who are the train franchise holders in Great Britain
£	— British Pound

APPENDIX F

List of Witnesses

Witnesses Heard in Canada

Organizations and Individuals	Date
Department of Transport Honourable David Collenette, Minister David McGovern, Director, Passenger Rail Review Louis Ranger, Assistant Deputy Minister, Policy	Tuesday, February 17, 1998
Via Rail Canada Terry Ivany, President and Chief Executive Officer Gerry Kolaitis, Director Michael Gushue, Vice-President	Thursday, February 26, 1998
Canadian National Railway Paul Tellier, President and Chief Executive Officer Jack MacBain, Executive Vice-President	Wednesday, March 11, 1998
Canadian Pacific Railway Hugh MacDiarmid, Executive Vice-President Sandy McFadzean, Manager	Tuesday, March 17, 1998
Transport 2000 — Atlantic John Pearce, President	Wednesday, March 18, 1998
Transport 2000 — Québec Normand Parisien, Director-Coordinator	Wednesday, March 18, 1998
Transport 2000 — West John Bakker, Vice-President	Wednesday, March 18, 1998
Transport 2000 Canada David Glastonbury, President Harry Gow, Vice-President	Wednesday, March 18, 1998
“Coalition sur l’utilisation accrue du rail” Richard Couture, President Louis François Garceau, Secretary-Treasurer	Tuesday, March 24, 1998

Witnesses Heard in Canada

Organizations and Individuals	Date
Railway Association of Canada Roger Cameron, General Manager Cynthia Hick, Secretary-Treasurer Martin Lacombe, Vice-President	Tuesday, March 24, 1998
Mercer Management Consulting William Rennie, Vice-President	Wednesday, March 25, 1998
C.A.W. (International Automobile, Aerospace, Transportation and General Workers Union of Canada) Pierre Rouleau, Vice-President Bill Coolen, Secretary-Treasurer Gary Fane, Director of Transportation Tony Wohlfarth, National Representative	Tuesday, March 31, 1998
City of Montreal Pierre-Yves Mélançon, Member of the Executive Committee, Responsible for Transport Stéphane Brice, Research Assistant	Wednesday, April 1, 1998
Federation of Canadian Municipalities Bill Comaskey, Mayor of Thompson, Manitoba Dan McGregor, Senior Policy Analyst	Wednesday, April 29, 1998
Air Canada Geoffrey Elliot, Senior Vice-President Corporate Affairs and Government Relations	Thursday, May 14, 1998
Tourism Industry Association of Canada Debra Ward, President Adam Belyea, Director of Policy	Thursday, May 14, 1998
City of Kamloops Shirley O. Culver, Councillor Patricia K. Kootz, Councillor J.E. Martignago, City Administrator E.G. Kurtz, Assistant Administrator/City Engineer	Thursday, May 21, 1998
Great Canadian Railtour Company (Rocky Mountaineer Railtours)	Friday, May 22, 1998

Peter Armstrong, President and Chief Executive
Officer

Mark S. Andrew, Senior Vice-President

Witnesses Heard in Canada

Organizations and Individuals	Date
Lynx Project Jean-Paul Gourdeau, Project Director Ann MacDonald, Deputy Project Director	Wednesday, May 27, 1998

Witnesses Heard in the United Kingdom

Organizations and Individuals	Date
Office of Passenger Rail Franchising John O'Brien, Director	Wednesday, April 22, 1998
Railtrack Peter Durman, Head, Investor Relations	Wednesday, April 22, 1998
Office of the Rail Regulator Chris Bolt, Director, Economic Regulation	Wednesday, April 22, 1998
Department of the Environment, Transport and the Regions Bob Linnard, Divisional Manager, Railways Sponsorship Division	Wednesday, April 22, 1998
GB Railways Michael Schabas, Director Mark Walker, Political Officer	Wednesday, April 22, 1998
“Société Générale” James Stewart, Executive Director, Project Finance	Thursday, April 23, 1998
Forward Trust Rail Noel Quinn, Director General and General Manager	Thursday, April 23, 1998
Save our Railways Jonathan Bray, Campaign Director	Thursday, April 23, 1998

Witnesses Heard in France

Organizations and Individuals	Date
“Ministère aménagement du territoire et de l’environnement” Jean Guillot, Assistant Director	Friday, April 24, 1998
“Société nationale des chemins de fer français” M. Maillard, Director of Strategies	Friday, April 24, 1998
“Réseau ferré de France” Claude Martinand, President	Friday, April 24, 1998

Witnesses Heard in the U.S.A.

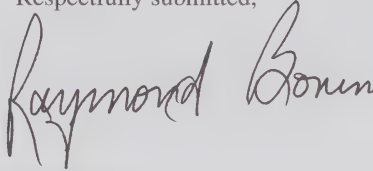
Organizations and Individuals	Date
Amtrak Arlene Friner, Chief Financial Officer, North East Corridor Joe McHugh, Director, Government Affairs James Larson, Assistant Vice-President, Contract Operations	Monday, May 4, 1998
National Association of Railroad Passengers Ross Capon, Executive Director Scott Leonard, Assistant Director Tim Gillespie, NARP Member	Monday, May 4, 1998
Federal Railroad Administration Jolene Molitoris, Administrator Jim McQueen, Associate Administrator, Railroad Development, RDV Arrigio Mongini, Deputy Associate Administrator RDV Mark Yachmetz, Chief, Passenger Programs Division, RDV Charles White, Associate Administrator, Policy and Program Development Barbara Pelletier, International Policy	Tuesday, May 5, 1998
American Public Transit Association Dan Duff, Vice-President, Government Affairs Anthony Kouneski, Vice-President, Member Services Frances Hooper, Manager-Member, Support Services	Tuesday, May 5, 1998
Conrail Paul Carey, General Manager, Contracts, Conrail Philadelphia Bill Newman, Vice-President and Counsel, Conrail Washington, D.C.	Tuesday, May 5, 1998
General Accounting Office Phyllis Scheinberg, Associate Director Transportation Issues Jim Ratzenberger, Assistant Director, Transportation Issues Richard Jorgenson, Senior Evaluator, Transportation Issues	Tuesday, May 5, 1998

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, your Committee requests the Government to table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings of the Standing Committee on Transport (*Meetings Nos. 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32 and 33 which includes this Report*) is tabled.

Respectfully submitted,

A handwritten signature in black ink, reading "Raymond Bonin". The signature is written in a cursive, flowing style. The first name "Raymond" is written in a larger, more prominent script, and the last name "Bonin" is written in a slightly smaller, more compact script to the right of the first name.

Raymond Bonin, M.P.
Chairman

Dissenting Opinion — Reform Party

Introduction¹

While the work of the Standing Committee of Transportation was quite comprehensive in its review of the current passenger rail system in Canada, the Reform Party members of the Committee felt that, in many cases, it was simply accepted that passenger rail would continue under government supervision, as would the subsidy.

There was neither a willingness to discuss fundamental policy questions such as the need for passenger rail, nor meaningful debate over fundamental reorganizations such as the privatization of VIA Rail in whole or in part. Thus the Committee's final report became a series of recommendations on a reorganized, subsidized VIA Rail rather than a new approach to passenger rail in Canada.

RECOMMENDATION 1: Policy Objectives

While we agree that there has been a serious policy void and that the status quo is not acceptable, we disagree with designating funding to passenger rail for 10 years.

We recommend:

- 1. That the government clearly define its long-term policy objectives for passenger rail service in Canada including the route network, level of service, eligibility of service providers and level and conditions for federal support.**

RECOMMENDATION 4: Subsidy Level

Reform Party members of the Committee disagree with recommendation 4. We recognize that, internationally, every passenger rail service is publicly subsidized to some degree. While we do not necessarily approve of subsidization, we insist that any subsidy provided must be earned and should be available to any potential operator.

Therefore we recommend:

- 4. That any passenger rail subsidy should be performance based and re-examined every two years.**

RECOMMENDATION 6: Competition

Although we agree with the thrust of recommendation 6, we find the wording to be somewhat ambiguous. Reform Party members believe that, as far as is practical, there should be a level playing field in passenger rail services.

¹ The Reform Party members of the Committee requested 7 pages for their dissenting opinion. However, the Committee voted in favour of a 3-page limit.

Therefore we recommend:

- 6. That the government encourage competition in the passenger rail sector while committing the government to the least amount of interference in the form of regulations, subsidies or other measures.**

RECOMMENDATION 7: Track Access

Track access is a continuing and worsening problem. Access availability has been muddled by institutional battles between private freight companies and VIA Rail. Reform members do not believe that government should be the primary arbitrator in these battles.

Maximizing track capacity is in the best interest of both freight companies and passenger rail service providers. Capacity is a variable element that is affected by both seasonal demand and business cycles. The efficient movement of containerized freight from eastern ports is of paramount importance. If containerized freight cannot be delivered on time, business of Canadian seaports will be lost to the U.S.

Therefore we recommend:

- 7. That access problems should be resolved, not by government regulators, but by track owners and passenger rail service operators.**

RECOMMENDATION 9: Governance

Recommendation 9 contradicts the spirit of this report. The intent of the study was to provide new and innovative solutions to the provision of passenger rail service in Canada. The Committee was presented with a variety of governance options. It is our opinion that converting VIA Rail to a “commercial crown corporation” is, in effect, retention of the status quo. Quite simply, recommendation 9 moves VIA from Schedule III, Part I of the *Financial Administration Act* to Schedule III, Part II.²

Therefore, we recommend that recommendation 9 be deleted and be replaced by a recommendation that operators be given maximum managerial flexibility and the opportunity to provide a variety of market-driven services including contract maintenance of equipment and the carriage of mail and express.

RECOMMENDATION 11: High-Speed Rail and the Lynx Consortium

Time constraints have limited the Committee’s ability to seriously evaluate the Lynx proposal for high-speed passenger rail. Therefore, we cannot recommend the commitment of federal funds to a detailed feasibility study. The Lynx proposal should be examined in greater detail and reported upon by the Standing Committee on Transport as a stand-alone study.

² It was suggested by the Liberal members of the Committee that VIA should operate more like Canada Post as a commercial crown corporation. According to the 1997 Annual Report to Parliament, Canada Post is a Schedule III, Part II corporation while VIA is a Schedule III, Part I corporation.

Dissenting Opinion — Progressive Conservative Party of Canada

Introduction

The Progressive Conservative Party of Canada has chosen to write this dissenting report to highlight concerns it has with specific items in the report. Although this is a dissenting report we would like to recognize the Committee's hard work in completing this report and we also recognize the very complex and difficult issues surrounding passenger rail service in Canada.

I Coast-to-Coast Passenger Service

Although the report assures a coast-to-coast passenger rail service in Canada, there is no guarantee that this will include year-round service. While it is recognized that in some areas seasonal tourist operators, such as the Rocky Mountaineer, have turned money losing passenger routes into profitable businesses, the Progressive Conservative Party is opposed to a seasonal service on any section of the Trans-Continental Line. This route, especially in Atlantic Canada, is a main transportation link to the rest of Canada for an increasingly alienated region and service should be available year-round.

II High-Speed Rail—The Lynx Proposal

The \$7.5 billion dollar government investment proposed by the Lynx group is 44 times greater than the current yearly investment the federal government makes to operate the entire passenger rail network in Canada, which includes a year-round service from coast-to-coast-to-coast.

The Lynx group made a very short appearance before this Committee and created more questions about their proposal than answers. Not only was the necessary government commitment not clearly explained, neither was the impact on the current passenger rail network considered. The 1992 Report of the Standing Committee on Transport "*High Speed Rail: The Canadian Concept*" has as their first recommendation:

- 1. That the federal government should not make a financial commitment to the development of high-speed rail in the corridor at this time but, consider making a financial commitment if and when it has been clearly demonstrated that substantial and tangible socio-economic benefits will accrue to the public interest from such a transportation project.**

It has not been clearly demonstrated at this point that the above conditions for a federal government investment in a high-speed rail system have been met. Also, the question must be asked: What impact would this high-speed train have on VIA Rail? This question must be answered before any government money is contributed to a competing service.

At a time when the federal government will not participate in essential funding with the provinces which is desperately needed to bring up to minimum standards our National Highway

System, we believe the government should not participate in an optional \$7.5 billion dollar investment in a high-speed rail system. It should be noted that this proposed high-speed rail system would only be 854 kilometres long, running between Quebec City and Toronto, and connect only two provinces.

Canada was built on our national rail system and it seems inappropriate to think that eight provinces are being left out to dry for the sake of two. In Atlantic Canada, only two provinces still have passenger service, and in the West service has steadily declined over the last number of years, which demonstrates that we must be vigilant to prevent any further erosion of our passenger rail system.

Conclusion

The Progressive Conservative Party of Canada believes in a strong revitalized rail service in Canada. It also believes that a service should be maintained year-round from coast-to-coast-to-coast. It also believes that passenger rail in Canada can and must be revitalized, as it is an essential piece of what makes Canada a great country.

Dissenting Opinion — New Democratic Party of Canada

Comments on Remote Service

by Bev Desjarlais

“What is at stake are questions of regional prosperity and equity, national identity and national unity.”

— *Daniel R. McGregor, Carleton University*

This quotation reflects the wisdom of Canada’s founders, who recognized that linking all regions of the country was crucial to national integration. The transcontinental railway was Canada’s first remote service. It was a crucial lifeline for the earliest western settlers who paved the way for those who would come after them and make the west what it is today. Without the rail service, the region never would have grown and prospered.

Today, remote service rail lines are still vital to many Canadian communities. They link these communities, which cannot be accessed by road, to the rest of the country and are vital to their survival and economic prospects. Section 64 of this report notes that the definition of a remote service is one that operates in an area where the population has no reasonable access to alternate modes of transportation. The report goes on recommending a review of the eight remote services operated by VIA. It is vitally important that, when conducting this review, the government adhere to this definition and consider all rail services to communities without road access to be remote services. These communities have been built up along rail lines and must not be abandoned if there is no alternate ground transportation. Further, there must be adequate subsidy for these remote lines to insure adequate service.

Previous to January 15, 1990, when the last big round of cuts to VIA kicked in, there were nine remote routes designated for protection. After this round of cuts, eight routes were protected as separate routes, and the ninth remote route, on the CN main line east of Winnipeg, was deemed to be protected by virtue of that fact that the new transcontinental service would service the stops. This was controversial at the time, and still is, because the nature of the service offered by the transcontinental did not equal the former service. But service did continue to places likeWinnitoba, Rice Lake, Malachi and Ottermere and rail service is still important to these places. None of these are served by direct road access, although some can be reached by a combination of road access to nearby lakes and then a combination of boat and overland travel. Any reconfiguration of passenger rail service must ensure that adequate service to these stops, and all remote stops, is maintained.

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 9, 1998

(Meeting No. 33)

[Text]

The Standing Committee on Transport met *in camera* at 9:09 o'clock a.m., this day, in Room 705, La Promenade Building, the Chair, Raymond Bonin, presiding.

Members of the Committee present: Roy Bailey, Murray Calder, John Cannis, Bill Casey, Roy Cullen, Bev Desjarlais, Joe Fontana, Stan Keyes, Paul Mercier, Lee Morrison and Carolyn Parrish.

Acting Member present: Julian Reed for Lou Sekora.

In attendance: From the Parliamentary Research Branch: John Christopher and Dan Shaw, Research Officers.

In accordance with Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of a review of passenger rail services offered by Via Rail and the means to revitalize this important mode of transportation within the context of the fiscal and environmental concerns facing the Government (See *Minutes of Proceedings dated Tuesday, February 17, 1998, Meeting No. 10*).

The Committee resumed consideration of a draft report.

It was agreed, – That the draft Report, as amended, be adopted as the Committee's Fourth Report to the House and that the Chairman be instructed to present it to the House.

It was agreed, – That, pursuant to Standing Order 109, the Committee request that the government table a comprehensive response to the Report within one hundred and fifty (150) days.

It was agreed – That the Committee print 1,500 copies of its Fourth Report in tumble bilingual format with a distinctive cover.

It was agreed – That the Committee approve a supplementary budget of \$2,700.00 to cover extra copies of the Report with a distinctive cover.

It was agreed – That, pursuant to Standing Order 108(1)(a), the Committee authorizes the printing of the dissenting opinions of opposition parties in this Report immediately after the signature of the Chair, that they be limited to not more than 3 pages, and delivered to the Clerk of the Committee by noon on Wednesday, June 10, 1998.

It was agreed – That the researchers and Clerk be authorized to make such typographical and editorial changes as may be necessary without changing the substance of the Report.

At 11:07 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.



JACQUES LAHAIE

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 9 JUIN 1998
(Séance n° 33)

[Traduction]

Le Comité permanent des transports se réunit aujourd'hui à huis clos à 9 h 09, dans la salle 705 de l'immeuble La Promenade, sous la présidence de Raymond Bonin (président).

Membres du Comité présents : Roy Bailey, Murray Calder, John Cannis, Bill Casey, Roy Cullen, Bev Desjarlais, Joe Fontana, Stan Keyes, Paul Mercier, Lee Morrison et Carolyn Parrish.

Membre substitut présent : Julian Reed pour Lou Sekora.

Aussi présents : De la Direction de la recherche parlementaire : John Christopher et Dan Shaw, attachés de recherche.

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité reprend l'examen des services ferroviaires voyageurs offerts par Via Rail et les moyens de revitalisation de ce mode de transport important, compte tenu des préoccupations financières et environnementales du gouvernement (Voir le Procès-verbal du mardi 17 février 1998, séance n° 10).

Le Comité procède à l'examen d'une ébauche de rapport.

Il est convenu, — Que l'ébauche de rapport modifiée soit adoptée en tant que Quatrième rapport à la Chambre et que le président présente le rapport à la Chambre.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale à son rapport dans les cent cinquante (150) jours.

Il est convenu — Que le Comité fasse imprimer 1 500 exemplaires de son Quatrième rapport, en format tête-bêche et avec une couverture spéciale.

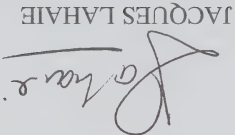
Il est convenu — Que le Comité approuve un budget supplémentaire de 2 700 \$ pour couvrir le coût d'exemplaires supplémentaires du rapport ayant une couverture spéciale.

Il est convenu — Que, conformément à l'article 108(1) a), le Comité autorise l'expression des opinions dissidentes des partis d'opposition dans le rapport immédiatement après la signature du président, qu'elles ne dépassent pas 3 pages et qu'elles soient remises au greffier du Comité à midi le mercredi 10 juin 1998.

Il est convenu — Que les attachés de recherche et le greffier soient autorisés à apporter au rapport les changements d'ordre stylistique jugés nécessaires sans en altérer le fond.

À 11 h 07, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du Comité,



JACQUES LAHAIE

Opinion dissidente du Nouveau parti démocratique du Canada

Observations sur les dessertes des centres éloignés
par Bev Desjarlais
Le 10 juin 1998

«Ce qui est en jeu, ce sont des questions de prospérité régionale et d'équité, d'identité nationale et d'unité nationale.»

—Daniel R. McGregor, Université Carleton

Cette citation reflète la sagesse des fondateurs du Canada qui ont réalisé qu'il était crucial de relier toutes les régions du pays pour arriver à une intégration nationale. Le chemin de fer transcontinental a été la première desserte des centres éloignés. C'était un lien critique pour la survie des premiers colons dans l'Ouest, qui ont ouvert la voie à ceux qui les ont suivis pour bâtir l'Ouest que nous connaissons aujourd'hui. Sans le train, la région n'aurait jamais connu la croissance et la prospérité.

De nos jours, les lignes ferroviaires qui desservent les régions éloignées sont toujours aussi vitales pour de nombreuses localités au Canada. Elles relient au reste du pays celles auxquelles il n'y a pas d'accès routier et elles sont indispensables à leur survie et à leurs perspectives économiques. Le paragraphe 64 du rapport note qu'une desserte des centres éloignés s'entend d'une ligne dans une région où la population n'a pas vraiment accès à d'autres moyens de transport. Le rapport recommande ensuite l'examen des huit dessertes de centres éloignés exploitées par VIA. Il est primordial qu'en effectuant cet examen, le gouvernement s'en tienne à la définition du rapport et considère toutes les lignes ferroviaires desservant des localités inaccessibles par la route comme des dessertes de centres éloignés. Ces localités ont été bâties le long de la voie ferrée et ne doivent pas être abandonnées s'il n'y a pas d'autre mode de transport terrestre. De plus, il faut subventionner adéquatement ces dessertes pour que le service soit assez bon.

Jusqu'au 15 janvier 1990, date d'entrée en application des dernières grandes compressions imposées à VIA, il y avait neuf dessertes de centres éloignés protégées. Depuis ces compressions, huit lignes sont protégées en soi et la neuvième desserte, sur la ligne principale du CN à l'est de Winnipeg, est réputée protégée du fait que le nouveau train transcontinental va desservir les mêmes gares. C'était controversé à l'époque et ce l'est encore aujourd'hui, parce que la nature du service offert par le train transcontinental n'équivalait pas à l'ancien service. Mais des endroits comme Winitoba, Rice Lake, Malachi et Ottermere continuent effectivement d'être desservis par le train et le service ferroviaire demeure important pour ces localités. Aucune n'est accessible directement par la route, bien qu'on puisse en atteindre certaines en empruntant une route menant à un lac voisin, puis en prenant une embarcation et des chemins de terre. Toute modification du réseau voyageurs doit assurer le maintien d'un service acceptable pour ces localités, pour toutes les localités isolées.

Puisque le gouvernement fédéral refuse de verser aux provinces un financement essentiel dont elles ont désespérément besoin pour rendre notre réseau routier national conforme à des normes minimales, nous croyons qu'il ne devrait pas investir 7,5 milliards de dollars dans une ligne à grande vitesse tout à fait facultative. Il faut souligner que la ligne à grande vitesse proposée n'aurait que 854 km de long et relierait Québec et Toronto, c'est-à-dire deux provinces seulement.

Le Canada s'est bâti autour de notre réseau ferroviaire national et il semble inacceptable qu'on puisse laisser huit provinces en plan pour desservir deux provinces. Dans le Canada atlantique, seulement deux provinces ont encore un service voyageurs et, dans l'Ouest, le service péticlite depuis quelques années, ce qui prouve que nous devons être vigilants et prévenir toute nouvelle érosion de notre réseau ferroviaire voyageurs.

Conclusion

Le Parti progressiste-conservateur du Canada croit à la revitalisation d'un grand service ferroviaire au Canada. Il croit aussi que le service devrait être offert dans tout le Canada et douze mois par année. De surcroît, le transport ferroviaire voyageurs au Canada peut et doit être revitalisé, parce que c'est un élément essentiel de ce qui fait du Canada un si grand pays.

Opinion dissidente du Parti progressiste-conservateur du Canada

Introduction

Le Parti progressiste-conservateur du Canada a décidé de rédiger un rapport dissident pour exposer les réserves que lui inspirent certains points du rapport du Comité. Malgré notre dissidence, nous tenons à souligner le travail acharné du Comité pour produire son rapport et nous reconnaissons l'énorme complexité et la difficulté des questions entourant les services ferroviaires voyageurs au Canada.

I Un service voyageurs transcontinental

Bien que le rapport garantisse un service voyageurs d'un océan à l'autre au Canada, il n'est pas certain qu'un tel service sera offert toute l'année. Nous reconnaissons que, dans certaines régions, des services touristiques saisonniers comme le Montagnard des Rocheuses ont réussi à transformer des parcours déficitaire en entreprises lucratives, mais le Parti progressiste-conservateur s'oppose à un service saisonnier sur quelque section que ce soit de la ligne transcontinentale. Cette ligne est la principale voie de communication entre le reste du pays et le Canada atlantique, une région qui se sent de plus en plus marginalisée; il faut donc que le service y soit assuré à longue durée.

II Ligne à grande vitesse — La proposition Lynx

La somme de 7,5 milliards de dollars que le gouvernement devra investir selon la proposition Lynx est 44 fois supérieure à celle que le gouvernement fédéral investit annuellement en ce moment dans l'exploitation de tout le réseau ferroviaire voyageurs au Canada, qui comprend un service transcontinental assuré toute l'année.

La très brève comparaison du groupe Lynx devant le Comité a soulevé plus de questions qu'elle n'a apporté de réponses. Non seulement l'engagement financier du gouvernement n'a pas été clairement expliqué, mais l'incidence sur le réseau ferroviaire voyageurs actuel n'a même pas été étudiée. La première recommandation du rapport de 1992 du Comité permanent des transports, intitulé «*Étude sur les lignes à grande vitesse : la version canadienne*» se lisait comme suit :

1. Que le gouvernement fédéral ne prenne aucun engagement financier envers l'aménagement d'une ligne à grande vitesse dans le corridor pour l'instant, mais envisage de financer un tel projet seulement lorsqu'il aura été clairement établi qu'un tel projet offrira des avantages socio-économiques importants et tangibles, dans l'intérêt public.

Il n'a pas été clairement démontré jusqu'à présent que ces conditions étaient réunies pour que le gouvernement fédéral investisse dans un réseau ferroviaire à grande vitesse. En outre, il faut se poser la question suivante : quelle incidence ce train à grande vitesse aura-t-il sur VIA Rail? Une réponse s'impose avant que des fonds publics soient versés à un service concurrent.

d'offrir toute une gamme de services pour répondre aux besoins de la clientèle, y compris la maintenance à contrat du matériel et le transport du courrier et des envois par messageries.

RECOMMANDATION II : La ligne grande vitesse et le Consortium Lynx

Faute de temps, le Comité n'a pas pu évaluer soigneusement le projet de train grande vitesse Lynx. En conséquence, nous ne pouvons pas recommander que le gouvernement fédéral engage des fonds dans la réalisation d'une étude de faisabilité détaillée. Le projet Lynx devrait être examiné à fond et faire l'objet d'un rapport à part du Comité permanent des transports.

RECOMMANDATION 6 : Concurrence

Même si nous approuvons en principe la recommandation 6, nous trouvons le libellé quelque peu ambigu. Les députés réformistes qui sont membres du Comité croient que, dans la mesure du possible, les règles du jeu devraient être équitables pour tous les services voyageurs.

En conséquence, nous recommandons :

6. Que le gouvernement favorise la concurrence dans tout le secteur des services ferroviaires voyageurs tout en s'engageant à intervenir le moins possible au moyen de règlements, de subventions ou de mesures diverses.

RECOMMANDATION 7 : Accès aux voies

L'accès aux voies demeure un problème qui va même en s'aggravant. La question a été embrouillée par des querelles institutionnelles entre transporteurs de fret privés et VIA Rail. Les députés réformistes croient que le gouvernement ne devrait pas être le principal arbitre de ces litiges. Tant les transporteurs de fret que les services voyageurs ont intérêt à maximiser la capacité des voies. La capacité est une variable qui fluctue selon la demande saisonnière et les cycles commerciaux. Il est primordial que le mouvement du fret conteneurisé des ports de l'est du pays soit efficace. Si le fret ne peut pas être livré à temps, les ports de mer canadiens vont perdre leur clientèle au profit des États-Unis.

En conséquence, nous recommandons :

7. Que les problèmes d'accès soient réglés non pas par les organismes de réglementation de l'État, mais par les propriétaires des voies ferrées et les exploitants des services voyageurs.

RECOMMANDATION 9 : Régie

La recommandation 9 va à l'encontre de l'esprit du rapport. Cette étude a été entreprise dans le but de trouver des solutions nouvelles et innovatrices pour les services ferroviaires voyageurs au Canada. Divers modèles de régie ont été présentés au Comité. À notre avis, convertir VIA Rail en une « société d'État commerciale » équivalait au statu quo. La recommandation 9 déplace simplement VIA Rail de la partie I de l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, à la partie II de la même annexe².

En conséquence, nous recommandons que la recommandation 9 soit supprimée et remplacée par une autre voulant que les exploitants aient la plus grande marge de manœuvre possible pour la gestion de l'entreprise et qu'ils aient la possibilité

Opinion dissidente du Parti réformiste

Introduction¹

Malgré l'étude exhaustive effectuée par le Comité permanent des transports sur les services ferroviaires voyageurs actuellement offerts au Canada, les députés réformistes membres du Comité ont eu l'impression que, dans bien des cas, on prenait pour un fait acquis que le service voyageurs allait être maintenu sous la supervision du gouvernement et qu'il continuerait d'être subventionné. Il n'y a eu aucune volonté de discuter de questions de base telles que la nécessité d'un service voyageurs; il n'y a pas eu non plus de débat sérieux sur une réorganisation fondamentale comme la privatisation de tout ou partie de VIA Rail. Ainsi, au lieu de proposer une nouvelle vision des services voyageurs au Canada, le rapport définitif du Comité renferme une série de recommandations visant la réorganisation de VIA Rail qui continuera d'être subventionnée.

RECOMMANDATION 1 : Objectifs

Nous admettons qu'une politique fait cruellement défaut et que le statu quo est inacceptable, mais nous ne sommes pas d'accord pour assurer le financement des services voyageurs pendant 10 ans.

Nous recommandons :

1. Que le gouvernement définisse clairement ses objectifs à long terme pour les services ferroviaires voyageurs au Canada, notamment en ce qui concerne le réseau de voies, le niveau de service, l'admissibilité des fournisseurs de services, ainsi que la proportion et les conditions du financement fédéral.

RECOMMANDATION 4 : Niveau des subventions

Les députés réformistes membres du Comité désapprouvent la recommandation 4. Nous admettons que les services voyageurs du monde entier sont subventionnés par l'État dans une certaine mesure. Même si nous n'approuvons pas la subvention en principe, nous insistons pour que toute subvention accordée soit méritée et qu'elle puisse être versée à tout exploitant potentiel.

En conséquence, nous recommandons :

4. Que toute subvention aux services voyageurs soit versée en fonction de leur rendement et revue aux deux ans.

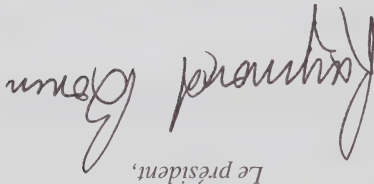
¹ Les députés réformistes qui font partie du Comité ont demandé d'avoir droit à 7 pages pour leur opinion dissidente. Cependant, le Comité a voté en faveur d'un maximum de 3 pages.

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse complète à ce rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux du Comité permanent des transports (Séances nos 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32 et 33 incluant le présent rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,


Raymond Bonin, député

Associations et particuliers

Date

«Amtrak»

Arlene Friner, chef, agent financier, Corridor Nord-Est
Joe McHugh, directeur, Affaires gouvernementales
James Larson, vice-président adjoint, Opérations contractuelles

Lundi 4 mai 1998

«National Association of Railroad Passengers»

Ross Capon, directeur général
Scott Leonard, directeur adjoint
Tim Gillespie, membre du «NARP»

Mardi 5 mai 1998

«Federal Railroad Administration»

Jolene Mollitoris, administrative
Jim McQueen, administrateur adjoint, Développement des chemins de fer, RDV
Arrigio Mongini, administrateur associé adjoint, RDV
Mark Yachmetz, chef, Division des programmes des passagers, RDV

Charles While, administrateur associé, Politiques et développement des programmes
Barbara Pelletier, Politiques internationales

Mardi 5 mai 1998

«American Public Transit Association»

Dan Duff, vice-président, Affaires gouvernementales
Anthony Kouneski, vice-président, Services aux membres
Frances Hooper, directrice et membre, Services de soutien

Mardi 5 mai 1998

«Conrail»

Paul Carey, directeur général, Contrats, Conrail, Philadelphie
Bill Newman, vice-président et conseiller, Conrail, Washington, D.C.

Mardi 5 mai 1998

«General Accounting Office»

Phyllis Scheinberg, directrice associée, Transport
Jim Ratzenberger, directeur adjoint, Transport
Richard Jorgenson, évaluateur principal, Transport

Associations et particuliers		Date
Ministère aménagement du territoire et de l'environnement	Jean Guilloit, directeur adjoint	Vendredi 24 avril 1998
	Société nationale des chemins de fer français	Vendredi 24 avril 1998
	M. Maillard, directeur de la stratégie	Vendredi 24 avril 1998
Réseau ferré de France		Vendredi 24 avril 1998
Claude Martinand, président		

Associations et particuliers	Date
«Office of Passenger Rail Franchising» John O'Brien, directeur	Mercredi 22 avril 1998
«Railtrack» Peter Durnan, chef, Relations avec les investisseurs	Mercredi 22 avril 1998
«Office of the Rail Regulator» Chris Bolt, directeur, Régulation économique	Mercredi 22 avril 1998
Ministère de l'Environnement, Transport et Régional Bob Linnard, chef, Service des commandites des chemins de fer	Mercredi 22 avril 1998
«GB Railways» Michael Schabas, directeur Mark Walker, officier politique	Mercredi 22 avril 1998
Société Générale James Stewart, directeur exécutif, Projet Finance	Jeu­di 23 avril 1998
«Forward Trust Rail» Noel Quinn, directeur général et gérant général	Jeu­di 23 avril 1998
«Save Our Railways» Jonathan Bray, directeur de campagne	Jeu­di 23 avril 1998

Projet Lynx
Jean-Paul Gourdeau, directeur de projet
Ann MacDonald, directeur adjoint de projet

Mercredi 27 mai 1998

ANNEXE F Liste des témoins

Témoins entendus au Canada	
Associations et particuliers	Date
Ministère des transports L'honorable David Collenette, ministre David McGovern, directeur, Examen des services ferroviaires voyageurs Louis Ranger, sous-ministre adjoint, Politiques	Mardi 17 février 1998
Via Rail Canada Terry Ivany, président-directeur général Gerry Kolaitis, directeur Michael Gushue, vice-président	Jeudi 26 février 1998
Chemins de fer du Canadien National Paul Tellier, président et directeur-général Jack MacBain, vice-président exécutif	Mercredi 11 mars 1998
Canadien Pacifique Hugh MacDiarmid, vice-président exécutif Sandy McFadzean, gérant	Mardi 17 mars 1998
Transport 2000 — Atlantique John Pearce, président	Mercredi 18 mars 1998
Transport 2000 — Québec Normand Parisien, directeur-coordonnateur	Mercredi 18 mars 1998
Transport 2000 — Ouest John Bakker, vice-président	Mercredi 18 mars 1998
Transport 2000 — Canada David Glastonbury, président Harry Gow, vice-président	Mercredi 18 mars 1998
Coalition sur l'utilisation du rail Richard Couture, président Louis François Garceau, secrétaire-trésorier	Mardi 24 mars 1998

ANNEXE E Glossaire

ACT	— Agence canadienne des transports
AMTRAK	— Société de transport ferroviaire voyageurs nationale des États-Unis
EPIC	— Etablissements publics à caractère industriel et commercial en France
FF	— Francs français
GAO	— Bureau fédéral des comptes publics des États-Unis, à Washington, D.C.
LGFP	— <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> (Canada)
NEC	— Corridor du nord-est des États-Unis, entre Boston, New York et Washington, dans lequel AMTRAK exploite des trains rapides.
OPRAF	— (Office of Passenger Rail Franchising) bureau de franchisage des trains de passagers en Grande-Bretagne
RAILTRACK	— Propriétaire privé de l'infrastructure ferroviaire britannique
RFF	— Réseau ferré de France, organisme public qui gère l'infrastructure ferrée en France
ROSCO	— Sociétés de matériel roulant de Grande-Bretagne
Services ferroviaires du Corridor	— Services assurés entre Québec et Windsor, y compris sur tous les tronçons du couloir
SNCF	— Société nationale des chemins de fer français
TER	— Train express régional, en service sur les parcours régionaux en France, et roulant à des vitesses de 160 à 200 km/h
TGV	— Train à grande vitesse, en service en France, avec également des liaisons en Belgique et en Grande-Bretagne
TOC	— (Train Operating Companies) compagnies exploitant les trains en Grande-Bretagne
TOU	— (Train Operating Units) détenteurs de franchises d'exploitation ferroviaire en Grande-Bretagne
£	— Livres anglaises

dollars, envers le projet, sous réserve seulement de ce que l'on peut appeler un processus de diligence raisonnable.

L'entente proposée précise que les gouvernements devront rembourser le consortium si les critères de réussite sont satisfaits et si les gouvernements décident de renoncer au projet ou si un consortium des critères de réussite ne sont pas satisfaits et si cet échec n'est pas attribuable à l'équipe Lynx. Autrement dit, les gouvernements sont tenus de payer la phase II à moins que le consortium ait fait des hypothèses et des estimations qui se révéleraient erronées.

De toute évidence, c'est là une décision très difficile pour le gouvernement du Canada. Celui-ci ne devrait s'engager qu'après une évaluation complète des avantages et des coûts du projet pour le Canada dans son ensemble.

Toronto-Est, Kingston, Ottawa, Autoroute 13 (banlieue ouest de Montréal), gare centrale à Montréal, Laval, Trois-Rivières, Ancienne-Lorette, Québec.

Il est certain que les services de VIA Rail dans la section Québec-Toronto du corridor canadien seront touchés, les grands axes permettant d'assurer le service aux plus petites villes. Il se peut donc qu'un service soit fourni par un exploitant à des villes comme Oshawa, Cobourg, Belleville, Brockville, Cornwall, Saint-Hyacinthe et Drummondville, afin d'alimenter la ligne à grande vitesse en assurant à celle-ci un nombre supplémentaire de voyageurs provenant de villes plus petites.

3. Étapes suivantes

Elaboré à partir des trois études gouvernementales publiées en 1995 avec les ressources de l'État, le Consortium Lynx affirme que la prochaine étape devrait être une phase II, développement de projet et entente financière, qui doit aboutir à une entente de concession entre l'État et le consortium privé.

Cette phase II comprend les tâches suivantes :

- prévisions fines de l'achalandage à des fins d'investissement;
- évaluation environnementale;
- conception permettant d'obtenir des coûts finaux en immobilisations, exploitation et entretien;
- planification de la construction et gestion de projet;
- essais et recherche;
- lois et règlements;
- confirmation de la disponibilité des emprises;
- analyse et structure financières, modélisation et arrangement.

Le coût prévu de cette phase II serait de 102 millions de dollars, qu'on s'attend à voir partagé entre les gouvernements et les partenaires privés. L'évaluation environnementale et les analyses de disponibilité des terrains ne sont pas incluses dans la facture de 102 millions. Le consortium estime que les gouvernements devraient assumer ces études, évaluées à 16,5 millions de dollars supplémentaires.

Il ne s'agit pas ici d'une simple invitation à participer à de nouvelles études. Le consortium demande que les gouvernements s'engagent. En vertu des termes de l'engagement proposé par le consortium, si les projections de ce dernier se confirment par des études supplémentaires mais que les gouvernements décident néanmoins de se retirer de l'investissement, ces derniers seraient responsables de la phase suivante, en plus de leur propre part. En d'autres mots, le consortium demande un engagement de l'État dès maintenant, au moins à hauteur de 18 millions de

- en 2025, on prévoit que le Lynx transporterait 15,9 millions de voyageurs chaque année dans le corridor. En attirant ne serait-ce qu'un faible pourcentage des voyageurs qui utilisent actuellement l'avion et l'automobile, le Lynx réduirait la congestion dans les aéroports et sur les autoroutes et rendrait beaucoup moins nécessaire la construction d'infrastructures nouvelles ou élargies.

2.5 Dépassements de coûts

Le Consortium Lynx dit qu'il assumera tous les dépassements de coûts, sauf :

Les dépassements de coûts nécessaires pour compléter les livrables afférents aux questions d'ordre environnemental, d'acquisition des terrains et des emprises, législatif ou réglementaire, liés à l'obtention des permis ou à des changements importants dans la conjoncture économique, ou occasionnés par les dépassements nécessaires⁵.

Cela représente de toute évidence une échappatoire assez considérable pour le consortium.

2.6. Impacts sur VIA Rail dans le corridor

Il est fort possible que VIA Rail, tel que nous le connaissons aujourd'hui, ne puisse pas continuer d'exister si une autre entreprise exploite la ligne Québec-Toronto. Or, la disparition de VIA Rail causerait des bouleversements du transport ferroviaire de voyageurs dans les autres parties du pays et aurait par ailleurs des répercussions financières. En effet, les conventions collectives actuelles de VIA Rail comportent des dispositions sur la sécurité d'emploi. Si la totalité des parties importantes de VIA Rail devaient disparaître, ces dispositions s'appliqueraient. Transports Canada a estimé que ces obligations pourraient totaliser 135 millions de dollars par an pendant plusieurs années. Les répercussions financières de la disparition de la portion Québec-Toronto seraient manifestement moindres, mais seraient néanmoins assez importantes.

Ne tenant pas compte de ces répercussions, la proposition du Consortium Lynx pose en hypothèse que l'abandon du corridor Québec-Toronto fera faire des économies au gouvernement fédéral représentant les subventions que celui-ci verse actuellement à VIA Rail pour ce tronçon, à savoir une somme annuelle de 110 millions de dollars (dollars de 1996). Cette somme, augmentée de l'inflation, a été déduite des débours dans le calcul du rendement pour les gouvernements. Si cette somme n'est pas prise en compte, le taux de rendement pour les gouvernements est alors ramené de 12,39 p. 100 à 9,05 p. 100.

Si la totalité ou une bonne partie des opérations de VIA Rail sont abandonnées, il faudra alors déterminer ce qu'il convient de faire des actifs restants. On trouvera peut-être à vendre le matériel roulant neuf à des services régionaux des États-Unis, mais les autres éléments d'actif de VIA Rail n'ont pas d'autres utilisations évidentes.

Afin que le réseau Lynx permette la circulation des trains à grande vitesse, la plupart des arrêts intermédiaires sont éliminés. Entre Toronto et Québec, les arrêts qui pourraient demeurer sont :

2.3. Demande

La demande estimée par le Consortium Lynx est de 11,1 millions de voyageurs en 2008. Cela correspond à l'estimation de la demande dans le corridor Québec-Toronto de 8,8 millions de voyageurs en 2005 dans l'étude tripartite. Il est difficile de dire si une prévision est supérieure aux autres, mais les comparaisons montrent qu'il faut faire preuve de prudence quand on utilise les prévisions de trafic et de recettes du Consortium Lynx.

2.4 Autres retombées

Le Consortium Lynx décrit d'autres retombées éventuelles du projet de train à grande vitesse, notamment les avantages pour l'environnement, une réduction des besoins d'autres types d'infrastructures (aéroports, autoroutes, etc.) et la stimulation des exportations canadiennes. L'étude tripartite s'est penchée sur ces retombées et a constaté qu'elles ont un certain poids, mais sans grande portée, et qu'elles sont sans doute bien inférieures à ce que produiraient des investissements dans d'autres types de projet. Par conséquent, ces retombées, bien que réelles, ne devraient probablement pas jouer un rôle décisif dans la décision en faveur ou contre le projet Lynx.

Le Conférence Board du Canada, un organisme de recherche indépendant sans but lucratif, a effectué une analyse de l'incidence économique du projet Lynx. D'après son examen, la phase de développement et de construction du projet créera directement 69 206 années-personnes de travail à l'échelle du pays, et indirectement 56 921 années-personnes additionnelles, outre de l'emploi induit pour 49 031 années-personnes. Au total, 175 158 années-personnes de travail seront créées au cours de cette phase, principalement en Ontario et au Québec. On prévoit que la phase d'exploitation et d'entretien créera en moyenne, sur une base annuelle, 3 657 emplois directs, 712 emplois indirects et 2 008 emplois induits, ce sur la durée de vie de 60 ans du projet. Par conséquent, l'ensemble des emplois créés de façon permanente s'établira à 6 377 par année en moyenne. Toutefois, il importe de souligner que ces résultats ne prennent pas en compte la perte d'activité économique pouvant se produire dans d'autres secteurs de l'économie. On doit donc considérer qu'il s'agit là de retombées « brutes » du projet.

Dans la proposition Lynx, on soutient que le train à grande vitesse peut contribuer dans une large mesure aux efforts de protection de l'environnement du Canada, grâce à une variété de solutions :

- fonctionnant à l'électricité et alimenté en énergie largement renouvelable, le Lynx réduirait de 20 p. 100 d'ici 2025 la consommation de combustible fossile dans le corridor;
- par passager, le Lynx ne consommerait que 51 p. 100 de l'énergie absorbée par l'automobile;
- l'incidence sur l'environnement physique est réduite au minimum, l'équipe du projet Lynx s'engageant à utiliser dans la mesure du possible les emprises ferroviaires existantes ainsi qu'à mener avant les travaux de construction des études d'impact environnemental sérieuses, conformément aux exigences gouvernementales; et

Tableau I
Analyses de sensibilité

SCÉNARIO DE RÉFÉRENCE		Gouvernements ¹		Secteur privé ²	
Coût des travaux de construction		9,85 %		20,75 %	
+ 10 %					
Retards dans le calendrier de construction		10,64 %		19,66 %	
+ 1 an sur les ouvrages d'art					
Taux d'intérêt		14,97 %		21,89 %	
- 50 pb ³					
+ 100 pb		8,83 %		20,64 %	
+ 150 pb		7,64 %		20,21 %	
Inflation		12,72 %		22,09 %	
+ 0,5 %					
+ 1 %		12,99 %		22,62 %	
- 1 %		12,00 %		20,42 %	
Trafic		14,94 %		22,60 %	
+ 5 %					
- 5 %		10,25 %		19,91 %	
- 25 %		6,81 %		14,78 %	
Augmentation du trafic inférieure aux prévisions ⁴		9,42 %		16,74 %	
Charges d'exploitation		11,23 %		20,81 %	
+ 10 %					
- 10 %		13,69 %		22,10 %	

Source : Proposition Lynx, Partie C, p. II-3-4.

Niveau 1 — Le taux de rendement interne a été calculé en utilisant les liquidités nettes tirées directement du projet par les gouvernements (soit les paiements de loyer pour l'infrastructure et les ouvrages d'art, moins les paiements au titre du service de la dette garantis par l'Etat à l'égard des détenteurs de billets sur l'infrastructure et les ouvrages d'art, l'apport des gouvernements aux frais de Développement du projet et Clôture du financement, et l'apport des gouvernements à l'entité publique de financement).

2 Les rendements de la participation du secteur privé sont calculés exclusivement à partir des paiements de dividendes projetés.

3 Une réduction de 50 points de base des taux d'intérêts du scénario de référence entraînerait leur harmonisation avec les taux d'intérêt courant (mars 1998). Le scénario de référence surestime donc par mesure de prudence les taux d'intérêt des diverses créances.

4 Il demeure possible de couvrir le service de la dette par l'utilisation partielle de la réserve qui serait renflouée dans les années suivantes.

Source : Proposition Lynx, Partie C, p. II-3-4.

1 Niveau I — Le taux de rendement interne a été calculé en utilisant les liquidités nettes tirées directement du projet par les gouvernements (soit les paiements de loyer pour l'infrastructure et les ouvrages d'art, moins les paiements au titre du service de la dette garantis par l'Etat à l'égard des détenteurs de billets sur l'infrastructure et les ouvrages d'art, l'apport des gouvernements à l'entité publique de financement).

2 Les rendements de la participation du secteur privé sont calculés exclusivement à partir des paiements de dividendes projetés. Une réduction de 50 points de base des taux d'intérêts du scénario de référence entraîne leur harmonisation avec les taux d'intérêt courant (mars 1998). Le scénario de référence surestime donc par mesure de prudence les taux d'intérêt des diverses créances.

4 Il demeure possible de couvrir le service de la dette par l'utilisation partielle de la réserve qui serait renflouée dans les années suivantes.

2.1. Priorité des flux de trésorerie

La proposition de financement du Consortium Lynx comporte un ordre de priorité pour la répartition des recettes d'exploitation. Il s'établit de la façon suivante :

- impôts et taxes;
- charges d'exploitation et dépenses de maintenance des immobilisations;
- billets pour l'équipement et la technologie (emprunts du secteur privé);
- service de la dette sur le crédit de soutien pour variations de trafic;
- rendement minimum aux investisseurs privés (10 p. 100 de la participation);
- loyers pour l'infrastructure et les ouvrages d'art (85,5 p. 100 des fonds résiduels) et dividendes à l'égard de la participation (14,5 p. 100 des fonds résiduels).

On constate que le paiement des loyers sur l'infrastructure appartenant au secteur privé constitue la dernière priorité quant à la distribution de tout surplus d'exploitation. Cela a pour effet de transférer la majeure partie du risque aux gouvernements. Le secteur privé obtient un rendement sur l'investissement de 10 p. 100 avant toute remise de fonds aux gouvernements.

2.2. Analyses de sensibilité

Le mémoire Lynx comprend une section sur diverses analyses de sensibilité. Le tableau 1 ci-joint est tiré de ce rapport et résume ces analyses. On constate que le taux de rendement interne pour les gouvernements est sensible à toute variation par rapport aux hypothèses parce que ceux-ci viennent au dernier rang. Par exemple, si le trafic est inférieur de 5 p. 100 aux prévisions, le taux de rendement interne est ramené de 12,39 p. 100 à 10,25 p. 100, et s'il est inférieur de 25 p. 100, il tombe à 6,81 p. 100. (On semble avoir inclus les 110 millions de dollars d'économies annuelles résultant de l'abandon des opérations de VIA Rail dans le calcul des taux de rendement.)

1. Introduction

Le Consortium Lynx a réalisé une étude de faisabilité sur la construction d'une ligne à grande vitesse de 854 km entre la ville de Québec et Toronto, en passant par Montréal et Ottawa. Avant qu'on puisse réunir le capital et entreprendre la construction, le consortium public-privé Lynx doit mener la phase détaillée de développement du projet et de détermination des modalités financières, d'une durée de 41 mois. Les gouvernements et les partenaires privés partageraient à parts égales la propriété et le financement de cette deuxième phase obligatoire de 102 millions de dollars. Dans une large mesure, on utiliserait les emprises existantes, mais il s'agirait essentiellement de nouvelles voies consacrées exclusivement au transport des voyageurs. L'express Toronto-Montréal ne devrait prendre que 2 heures et 21 minutes. Il y aurait des trains à peu près à chaque heure durant le jour, avec un service aux demi-heures pendant les périodes de pointe.

On parle de différents avantages du projet, dont la protection de l'environnement, l'avancement de l'économie, l'amélioration du service aux voyageurs, la réduction des demandes faites aux autres infrastructures et la stimulation des industries d'exportation canadiennes.

D'après les études qu'il a menées jusqu'ici, le Consortium Lynx est convaincu que le secteur privé ne peut fournir à lui seul le capital nécessaire au projet. Il recommande donc un partenariat des secteurs public et privé. Les gouvernements et (ou) des organismes publics fourniraient les infrastructures, tandis que la partie privée apporterait le matériel roulant et les systèmes et veillerait aux opérations. Les organismes publics loueraient les infrastructures et les ouvrages de génie civil aux concessionnaires privés. En vertu de ce plan, les gouvernements verseraient 7,5 milliards de dollars, le consortium privé, 3,6 milliards.

Pour le secteur gouvernemental, on calcule à 12,4 p. 100 le taux de rendement pendant la durée de vie du projet, ce qui est plus élevé que le coût d'emprunt de l'argent pour les gouvernements, d'où possibilité de rentées de fonds nettes.

Le Consortium Lynx n'a pas non plus fait d'hypothèses sur la façon dont le financement gouvernemental serait partagé entre les trois gouvernements susceptibles de participer, soit ceux du Canada, de l'Ontario et du Québec.

2. Impacts éventuels

L'impact le plus évident du plan est le niveau élevé d'investissement requis de l'État : 7,5 milliards de dollars. En outre, il y a d'autres impacts, notamment les suivants :

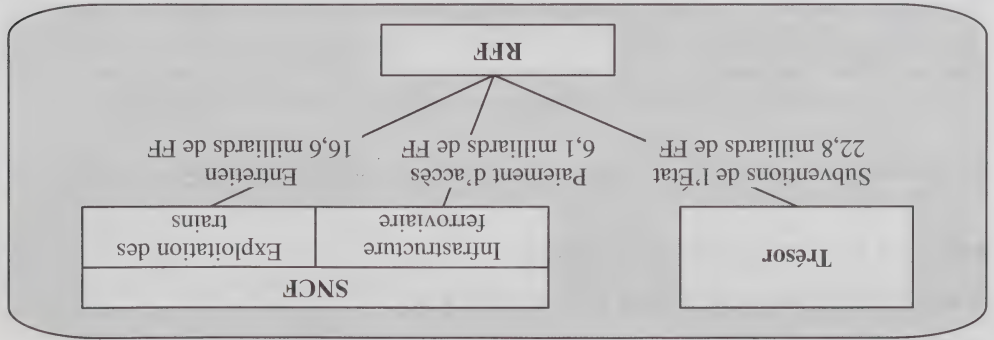


FIGURE 1

Même si la France accorde beaucoup plus d'attention au train à grande vitesse, le Comité fait observer qu'elle expérimente également pour ses services régionaux un système intermédiaire qui utiliserait les voies traditionnelles. Un tel système serait peut-être pertinent dans le contexte canadien.

ANNEXE C

Les services ferroviaires voyageurs, propriété de l'Etat en France

Par suite d'une crise financière sérieuse à la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) et de mesures prises par les syndicats ferroviaires à la fin de 1995, on a entamé un débat national sur l'avenir du transport ferroviaire en France. Cette démarche a abouti au plan de réforme Pons-Idrac (selon les noms du ministre et de la secrétaire d'Etat aux transports), entériné le 13 février 1993 dans une loi qui instaurait une réforme du système ferroviaire français selon les grandes lignes suivantes :

- établissement du Réseau ferré de France (RFF) avec missions de gérer l'infrastructure ferroviaire et de prendre en charge une partie substantielle de la dette de la SNCF;
- attribution aux régions de l'entière responsabilité de l'organisation des services ferroviaires régionaux; et
- mise en oeuvre d'un plan industriel visant à regagner la confiance de la clientèle en mettant l'accent sur l'activité fondamentale de la société : le transport.

Cette réforme a donné lieu à une séparation moins conventionnelle entre l'infrastructure et les services de transport, étant donné que les deux entités gouvernementales, la SNCF et le RFF, ne sont pas des sociétés d'Etat comme telles. Le RFF, gestionnaire de l'infrastructure, et la SNCF, l'entreprise de chemins de fer, sont des « établissements publics à caractère industriel et commercial » (EPIC), des entités particulières au droit français. Organisme public dont le caractère administratif s'accompagne d'une dimension industrielle et commerciale, l'EPIC n'est pas une véritable entreprise et il n'a pas de fonds propres; toutefois, par ses pratiques de comptabilité et de gestion, il s'apparente davantage à une entreprise qu'à une administration gouvernementale. Le RFF est dirigé par un conseil d'administration composé de sept représentants de divers organismes d'Etat et de deux représentants du personnel. Il est supervisé par le Commissaire du gouvernement et le directeur des transports terrestres au ministère des Transports. Ces superviseurs surveillent l'évolution du RFF sur les plans administratif et technique. La supervision économique et financière relève d'une équipe spécialisée de contrôleurs (« mission de contrôle »).

On a estimé à 148 milliards de FF la valeur des biens et avoirs du RFF, qui comprennent 80 000 hectares de terres, 32 000 kilomètres de voies, 38 663 structures et 18 663 passages à niveau. La dette reprise à la SNCF est de 134,2 milliards de FF, et son service a coûté 9 milliards de FF en 1997. La Figure 1 illustre le financement du RFF et l'importance des subventions de l'Etat pour l'exercice financier 1998.

2. Les avantages et les coûts de la privatisation

Comme nous l'avons dit plus haut, le gouvernement a opté pour la privatisation afin de transférer au secteur privé les risques touchant l'endettement et les recettes de British Rail. Bien qu'il soit encore trop tôt pour tirer une conclusion définitive et que le succès de ce choix ne fasse pas l'unanimité, il semble, d'après les indicateurs de rendement de 63 groupements de services, que les services voyageurs se portent mieux depuis la privatisation. Les indicateurs en question font ressortir ce qui suit :

Rendement :	Meilleur	Inchangé	Pire		Fiabilité
	59	2	2		
	49	6	10		

Source : OPRAF, rapport annuel de 1996-1997, p. 12.

Il n'est guère étonnant que la demande de services voyageurs ait augmenté substantiellement, mais il serait difficile de déterminer dans quelle mesure cette hausse est attribuable à un meilleur agencement des services et des tarifs plutôt qu'à l'amélioration de l'économie nationale. Le processus de privatisation a permis d'obtenir environ 5 milliards £ par suite de la cession des actifs ferroviaires à des intérêts privés, selon la ventilation suivante :

Railtrack	1,9 milliard £
ROSCO	— Porterbrook
	527 millions £
	— Eversholt
	580 millions £

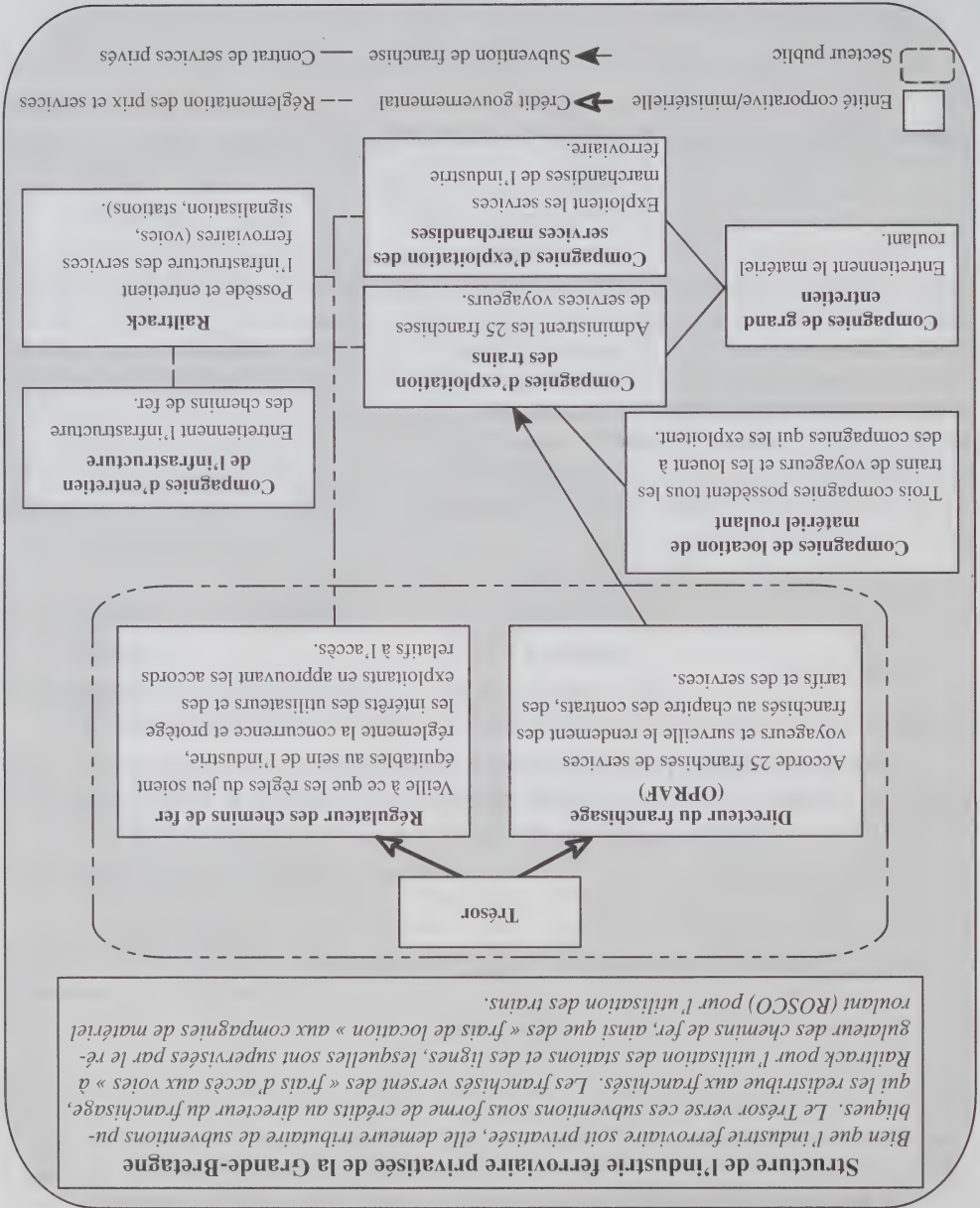
Le processus a également laissé au gouvernement des dettes d'environ 1,7 milliard £ à radier¹. Parallèlement, l'OPRAF prévoit que les subventions annuelles seront ramenées de leur niveau record de 2,1 milliards £ en 1996-1997 à 926 millions £ en 2002-2003. Compte tenu du fait que la subvention versée à British Rail dans sa dernière année de fonctionnement s'élevait à environ 1 milliard £, et que les dépenses de fonctionnement courantes du régulateur des chemins de fer, de l'OPRAF et du ministère des Transports totalisent 100 millions £, l'augmentation des subventions annuelles versées au secteur nouvellement privatisé sur la première période de franchisage se situe à environ 5 milliards £. Par conséquent, le gouvernement peut déclarer, pour la première période de franchisage, des économies équivalant aux investissements attendus des exploitants privés, d'un total de 3,5 milliards £, ventilés de la façon suivante :

Railtrack	1,5 milliard £
TOC	2,0 milliards £

moins 1,7 milliard £ au titre de l'annulation de dettes et d'autres frais de démarrage du nouveau régime.

¹ Cela n'est pas anormal dans le cas des privatisations. Le taux d'endettement favorable accordé par les gouvernements incite invariablement la société d'État à privilégier l'endettement plutôt que les prises de participation. L'annulation des dettes rend l'émission de telles actions plus attrayante aux yeux des investisseurs privés et, par conséquent, est dans l'intérêt véritable du contribuable.

FIGURE 1



nationale); 5) **Tarifs** : le directeur du franchisage administre un large éventail de tarifs; 6) **Régime de mesures incitatives** : des facteurs d'incitation sous forme de pénalités et de primes financières visent à encourager l'amélioration du rendement et vice versa, selon les modalités du contrat de franchisage, entre autres pour ce qui concerne la saturation des services; et 7) **Garanties financières et corporatives** : des engagements financiers doivent être pris, y compris l'apport de capital-actions et d'une caution de bonne exécution.

On a fixé deux objectifs clés au directeur du franchisage pour ce qui est de l'attribution des franchises : 1) optimiser les ressources; et 2) encourager le développement du secteur ferroviaire. De décembre 1995 à février 1997, il a réalisé les objectifs en question, ce qui fait qu'aujourd'hui 13 exploitants détiennent 25 franchises appelées Train Operating Companies (TOC). Les TOC ne possèdent pas les trains qu'elles exploitent; elles les louent aux ROSCO. De fait, les TOC sont dans une très large mesure cantonnées au rôle d'entreprises de services ferroviaires car elles ne possèdent guère d'actifs importants.

Il existe trois ROSCO — Porterbrook, Eversholt et Angel —, qui ont été privatisées en 1995; deux ont par la suite été revendues, une ayant été achetée par une grande TOC. Il s'agit probablement de l'élément le plus faible de la structure verticale et séparée de l'industrie ferroviaire, car ces entreprises peuvent être écartées de leur rôle de location par d'autres locuteurs associés à des fabricants de matériel roulant, en particulier au moment où l'industrie des services voyageurs se détourne des rames spécialisées en faveur des rames universelles.

Railtrack, propriétaire de l'infrastructure des chemins de fer, a été privatisée en 1996 pour 1,95 milliard £. Railtrack obtient maintenant 95 p. 100 de ses recettes annuelles de 2,4 milliards £ en louant de l'espace aux stations et en donnant accès aux voies aux TOC et aux Freight Operating Companies (FOC). À l'heure actuelle, elle a une valeur boursière de 3,5 milliards £. Enfin, en février 1996, les opérations marchandises de British Rail ont été vendues à une entreprise américaine, Wisconsin Central; elles sont exploitées sous la raison sociale English, Welsh & Scottish Railway. La *Railway Act* de 1993 a également établi l'Office of the Rail Regulator, chargé de promouvoir les objectifs d'« intérêt public » définis dans cette loi. Le régulateur des chemins de fer dirige un département non ministériel indépendant pour une période déterminée et suit les prescriptions du droit administratif anglais. Voir la Figure 1 pour une représentation schématique de la structure de l'industrie ferroviaire britannique.

ANNEXE B

Franchisage du service ferroviaire voyageurs en Grande-Bretagne

Un livre blanc publié en juillet 1992 expliquait que British Rail serait divisée en plus de 100 compagnies distinctes et que l'infrastructure ferroviaire demeurerait un élément séparé des compagnies de matériel roulant (Rolling Stock Companies — ROSCO) ainsi que des opérations touchant les passagers et les marchandises. Les services voyageurs devaient en outre être subdivisés en 25 unités d'exploitation de trains (Train Operating Units — TOU), en plus d'un service voyageurs européen (European Passenger Service — EPS). Les opérations marchandises devaient être réparties entre 5 compagnies, alors que les opérations d'entretien des infrastructures devaient être confiées à 14 unités de services de l'infrastructure (Infrastructure Service Units — ISU). Cette structure à répartition verticale était conçue précisément pour que le gouvernement puisse transférer au secteur privé les risques en matière d'endettement et les recettes de British Rail et, du moins l'espérait-on, stimuler chez les entrepreneurs privés l'esprit de concurrence et l'ingéniosité nécessaires pour rajeunir une industrie parvenue à maturité.

1. Structure de l'industrie sous le régime de franchisage

L'initiative de privatisation a vraiment démarré en novembre 1993 lorsqu'on a adopté la *Railway Act* et établi l'Office of Passenger Rail Franchising (OPRAF), un organisme indépendant présidé par le directeur du franchisage. Le ministre des Transports ne peut donner des instructions ou directives au directeur du franchisage que dans un cadre législatif; les décisions courantes relèvent de ce dernier. On a confié deux tâches essentielles à l'OPRAF : 1) la priorité immédiate de vendre 25 entreprises de services ferroviaires voyageurs régionaux, suburbains et interurbains; et 2) la responsabilité courante de financer, de gérer par contrat et de promouvoir l'investissement au sein de ces entreprises une fois les ventes effectuées.

La structure d'un contrat de franchisage est plutôt compliquée et les nombreuses conditions qu'il contient laissent peu de marge de manoeuvre. Les critères clés d'un tel contrat sont les suivants : 1) **Niveaux de service** : les exigences relatives aux services voyageurs définissent les modalités minimales des services (c.-à-d. la fréquence, le premier et le dernier train, la durée des déplacements et les arrêts intermédiaires); 2) **Pailements** : la subvention (prime) payable à l'exploitant (gouvernement); 3) **Durée** : la période couverte par le contrat de franchisage; 4) **Avantages de réseau** : l'exploitant doit participer à des opérations de réseau (service avec billets directs, cartes de transport multimodal, demandes de renseignements téléphoniques à l'échelle

locales, les organismes de services d'apport, les compagnies de transport ferroviaire de marchandises et d'autres encore.

En ce qui concerne la réduction des coûts, AMTRAK entend rationaliser encore davantage ses opérations. La compagnie envisage par exemple d'améliorer les procédures de gestion de sa flotte; de plus, reconnaissant que le matériel roulant parqué sur des voies de garage ne produit pas de recettes, elle a adopté un système en continu. Ainsi, par exemple, un train qui arrive à Chicago après un trajet de nuit en provenance de Washington serait normalement garé pendant 24 à 36 heures pour en assurer la maintenance; ce train poursuit maintenant sa route dans l'après-midi en tant que *Southwest Chief*, le service quotidien d'AMTRAK à destination de Los Angeles. C'est là que la maintenance du train sera effectuée et, le lendemain, il amorcera le voyage de retour à Chicago et Washington. Non seulement ce système est-il plus rentable dans la mesure où il réduit le total des affectations de matériel et offre une plus grande souplesse, mais il permet aussi de réduire le nombre des installations d'entretien en les positionnant à une des gares terminales.

Cependant, comme l'a signalé le General Accounting Office (GAO), AMTRAK aura du mal à atteindre l'autonomie financière sur le plan opérationnel en 2002, à cause du contexte dans lequel cette société fonctionne. AMTRAK dépend fortement des investissements de capitaux pour atteindre son objectif qui consiste à éliminer les subventions d'exploitation fédérales.

Tableau 1
Résultats financiers d'AMTRAK par division - 1997

Poste	Division			
	Intervilles	NEC	Ouest	Admin.
Revenus	515.1 \$	931.4 \$	204.5 \$	\$22.7
Dépenses	801.1	1,053.2	284.1	297.3
Perte d'exploitation	(286.0)	(121.8)	(79.6)	(274.6)
Subvention d'exploitation	22.5	-	-	-
Autres contributions	98.1	83.6	23.2	16.6
fédérales				
Perte d'exploitation nette	(165.4)	(38.2)	(56.4)	(258.0)
Elément hors caisse	90.9	146.0	14.2	(3.5)
Bilan	(74.5 \$)	107.8 \$	(42.2 \$)	(261.5 \$)
				(70.4 \$)

Source : Amtrak, rapport annuel de 1997, p. 32.

3. Financement public et avenir financier

Le gouvernement fédéral aura investi plus de 19 milliards de dollars américains dans AMTRAK en 1997, dont 2,1 milliards de dollars US en 1997 aux termes de la *Amtrak Reform and Accountability Act*. En outre, la *Taxpayer Relief Act* de 1997 autorise des subventions d'exploitation et d'équipement de 1998 à 2002. Celles-ci passeront de 1,138 milliard de dollars US à 955 millions de dollars US en 2002, ce qui reflète une réduction progressive des subventions d'exploitation. La Loi comporte aussi d'autres dispositions importantes : l'abrogation de l'obligation pour AMTRAK d'exploiter un réseau de base de transport de voyageurs sous mandat fédéral, l'autorisation pour AMTRAK de négocier des modifications dans la façon dont sont passés certains contrats de services, des réformes importantes concernant le passif et le remplacement du conseil d'administration courant. En outre, la Loi prévoit la création d'un conseil de réforme comptable au Congrès et chargé d'étudier la situation et de recommander des changements en vue d'améliorer les résultats financiers d'AMTRAK. Le conseil doit fournir des rapports trimestriels au Congrès. Si, dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur de la Loi, le conseil détermine qu'AMTRAK ne pourra pas assumer le financement de ses dépenses d'exploitation de façon autonome en 2002, des démarches seront entreprises immédiatement en vue de la restructuration ou de la liquidation d'AMTRAK.

AMTRAK est en train de réaménager complètement ses activités, ce qui comprend la décentralisation de la société en plusieurs unités commerciales individuelles. On a estimé que cette restructuration permettrait d'améliorer des résultats car elle rapprocherait la prise de décision des opérations. Plus précisément, la réorganisation devrait : 1) responsabiliser davantage les parties concernées vis-à-vis des produits et de la prestation des services, ce qui devrait permettre de relever le niveau des services au client; 2) faciliter la prise des décisions centrées sur les clients, et permettre aux employés de prendre ces décisions au point de contact avec le client; et 3) développer les relations avec les principaux partenaires, comme les gouvernements des États et les administrations

Dans les faits, le déficit d'exploitation, excluant les éléments hors caisse comme l'amortissement, a augmenté de 496 millions de dollars US en 1988 à 514 millions en 1997. Cependant, la subvention d'exploitation du gouvernement fédéral et paiement obligatoire a diminué de 542 millions en 1995 à 444 millions en 1997, ce qui représente une diminution de 18,1 p. 100 en deux ans seulement, alors que le déficit d'exploitation, excluant les éléments hors caisse comme l'amortissement a diminué de 554 à 514 millions de dollars US, ce qui représente une diminution de 7,2 p. 100.

Le tableau 1 résume les résultats financiers d'AMTRAK en 1997. Ces résultats sont assez représentatifs de ceux de toute la dernière décennie, à l'exclusion du creux historique de 1994-1995. Ainsi, le déficit d'exploitation de plus de 700 millions de dollars US en 1997 se traduit en rendement d'exploitation (dépenses d'exploitation/revenus d'exploitation) d'environ 1,5, niveau relativement stable depuis 1990. Cependant, la volonté du gouvernement fédéral de financer ces déficits d'exploitation semble s'estomper. De toute évidence, la subvention d'exploitation a diminué à un rythme beaucoup plus rapide que les déficits d'exploitation durant la période¹.

La société AMTRAK dispose d'un plan stratégique qui doit la rendre autosuffisante d'ici 2002. En d'autres mots, la compagnie de chemin de fer est en train de mettre en oeuvre un plan faisant en sorte que ses revenus (d'exploitation et autres) couvriront ses dépenses d'exploitation et, ainsi, l'affranchiront des subventions d'exploitation gouvernementales d'ici cette date. AMTRAK dépendrait alors seulement de subventions fédérales pour ses immobilisations. Cette route vers l'autosuffisance implique de diviser la compagnie en trois unités : le Corridor du Nord-Est, la division de l'Ouest et la division intervilles, en plus de reconfigurer ses activités qui offrent le plus grand potentiel d'amélioration de la qualité des services et de réduction des coûts.

2. Rendement de l'exploitation et rendement financier

En 1973 et en 1976, d'autres lois ont été adoptées pour donner à AMTRAK le pouvoir d'acquérir son propre réseau ferré — les 621 miles du Corridor du Nord-Est — de la société Penn Central en faillite, plus d'autres segments de voies, des gares, des gares de triage et des installations dans tout le pays. Ces transactions ont fait *de facto* d'AMTRAK un chemin de fer complet, responsable de l'ordonnance, de la conduite et de l'entretien des trains. En 1982-1989, AMTRAK a finalement complété l'acquisition de ses employés (équippage des trains et des locomotives).

La nouvelle loi permettait à chaque chemin de fer privé qui aliénait ses services voyageurs intervalles de les transférer volontairement à la nouvelle entreprise, la National Railroad Passenger Corporation ou AMTRAK, à condition de transférer également les fonds et l'équipement correspondant. Tous les transporteurs sauf 4 ont immédiatement répondu à l'offre en 1971 en transférant ce qu'on peut décrire au mieux comme un parc fatigué et vieillissant de locomotives et de voitures coach, en plus de prêter 20 employés à la nouvelle société. En 1976, les quatre compagnies récalcitrantes avaient également transféré leurs actifs à AMTRAK. La loi conférerait également une priorité aux trains de passagers sur les trains de marchandises des compagnies privées, ce qui était compensé en fonction du coût marginal, en plus du droit de fournir les services ferroviaires de messagerie et de courrier.

ANNEXE A

Le modèle de la société AMTRAK

AMTRAK a été créée par le Congrès américain en mai 1971 afin de fournir le service ferroviaire voyageur interurbain; c'est la seule compagnie qui fournit ces services dans les 48 Etats contigus des Etats-Unis. Aujourd'hui, AMTRAK dessert 40 routes, s'arrête à 516 gares dans 44 Etats et exploite plus de 200 trains chaque jour sur plus de 24 000 milles de voie, dont elle possède 730 milles. Un seul de ces trains, le *Metroliner* dans le Corridor Nord-Est, est rentable en ce sens qu'il couvre toutes les dépenses d'exploitation et fait une contribution financière aux frais généraux et aux immobilisations. AMTRAK transporte environ 20 millions de passagers par année et 48 millions d'autres dans des trains de banlieue en vertu d'un contrat qui la lie avec certaines des plus grandes compagnies de transport municipal et régional du pays. Les revenus totaux du chemin de fer se sont élevés à 1,67 milliard de dollars US durant l'exercice 1997, ce qui inclut des revenus de 1,03 milliard tirés des passagers eux-mêmes, des revenus d'exploitation des trains de banlieue et revenus remboursables totalisant 333 millions de dollars US, les autres revenus constituant la différence.

Malgré les chiffres impressionnants par rapport à VIA Rail, AMTRAK a néanmoins enregistré un déficit d'exploitation de 762 millions de dollars US durant l'exercice de 1997. Les actifs de 4,5 milliards de dollars US comprennent plus de 1 500 ponts et viaducs, 16 396 pièces de caténaire (destinées aux trains à propulsion électrique), plus de 300 locomotives et 1 700 voitures. L'âge moyen du matériel roulant est de 18 ans; celui des motrices est de 13 ans, mais il tombera bientôt à 3 ans lorsque les dernières locomotives commandées seront livrées et que les plus vieilles seront retirées.

1. Historique de la société

Jusqu'en 1971, les services ferroviaires voyageurs américains étaient assurés par des compagnies de chemin de fer privées qui répondaient ainsi à leurs obligations de transporteurs publics. Même si cela était réglementé de près par la Commission du commerce inter-Etats (*Interstate Commerce Commission*) ainsi que par divers organes des Etats, les déficits d'exploitation croissants des services voyageurs de ces compagnies de chemin de fer, qu'on estimait dans les centaines de millions de dollars, ont permis à ces dernières d'obtenir l'autorisation d'abandonner le service. Conséquence directe, le train de voyageur est disparu aux Etats-Unis à un rythme si rapide que la plupart des experts prévoyaient sa disparition pour 1975. En 1970, pour éviter ce sort, le Congrès américain a adopté une loi, la *Rail Passenger Service Act*, qui demandait au secrétaire des Transports de désigner les routes de train de passager qui seraient retenues.

Recommandation 7

Que le gouvernement encourage les transporteurs ferroviaires de fret et de voyageurs à conclure d'ici 18 mois des ententes assurant un accès adéquat aux infrastructures ferroviaires de manière à ce que leurs services voyageurs puissent prendre de l'expansion et être rentables et efficaces; et

Recommandation 8

Que le gouvernement fasse clairement comprendre que, à défaut de négociations menées de bonne foi sur l'accès aux infrastructures, les dispositions de la *Loi sur les transports au Canada* relatives aux droits de circulation seront invoquées pour assurer l'accès équitable et raisonnable des services ferroviaires voyageurs aux infrastructures ferroviaires essentielles.

Recommandation 9

Que le gouvernement accorde à VIA Rail le statut de société d'Etat commerciale, afin qu'elle dispose d'une plus grande marge de manoeuvre pour l'exploitation et l'accès au capital; et

Recommandation 10

Que le gouvernement, par le truchement d'une agence gouvernementale indépendante, procède dans un délai de deux ans à un essai-pilote du franchissage de certains tronçons du système de VIA Rail.

Recommandation 11

Etant donné le potentiel d'une ligne à grande vitesse dans le corridor, le gouvernement devrait participer avec les gouvernements de l'Ontario et du Québec à la phase II du projet Lynx, jusqu'à concurrence de 25 millions de dollars sur 41 mois, le reste des fonds gouvernementaux étant fournis par les provinces de l'Ontario et du Québec.

Recommandation 1

Que le gouvernement définisse clairement le soutien qu'il entend apporter à long terme aux services ferroviaires voyageurs au Canada et s'engage à l'assurer pendant au moins 10 ans, notamment en ce qui concerne le réseau de voies, le niveau de service et un financement à long terme stable permettant aux parties de refinancer le matériel roulant et l'infrastructure et d'améliorer les services ferroviaires voyageurs

Recommandation 2

Que le gouvernement annonce ses nouveaux objectifs à long terme au plus tard le 30 septembre 1999.

Recommandation 3

Que le gouvernement permette et encourage, à l'égard de certains tronçons du réseau ferroviaire, des partenariats publics et/ou privés novateurs propres à assurer la prestation rentable et efficiente de tous les services.

Recommandation 4

Que le gouvernement s'engage à affecter chaque année aux services ferroviaires voyageurs des crédits de 170 millions de dollars et à revoir le niveau de ce financement tous les deux ans.

Recommandation 5

Que le gouvernement entreprenne immédiatement l'examen de tous les services désignés comme « dessertes de centres éloignés » afin de s'assurer que les centres en question sont bien éloignés, et que les services désignés comme « dessertes de centres éloignés » soient maintenus dans l'intérêt public et subventionnés au moyen de crédits fédéraux distincts.

Recommandation 6

Qu'en ce qui concerne la concurrence dans le secteur des services ferroviaires voyageurs, le gouvernement veille, en subventionnant un service voyageurs, à ne pas nuire indirectement aux transporteurs ferroviaires privés, de manière à assurer l'application de règles du jeu équitables.

la capacité de fournir une variété de services afin de répondre aux diverses exigences du public voyageur; une définition nette du réseau à exploiter ainsi que de la qualité du service à fournir; la capacité d'assurer les services voyageurs grâce à des partenariats des secteurs public et privé; et un mécanisme obligeant l'exploitant à adhérer à un plan d'entreprise solide pour la prestation des services en question.

Le Comité recommande donc :

9. Que le gouvernement accorde à VIA Rail le statut de société d'État commerciale, afin qu'elle dispose d'une plus grande marge de manœuvre pour l'exploitation et l'accès au capital; et

10. Que le gouvernement, par le truchement d'une agence gouvernementale indépendante, procède dans un délai de deux ans à un essai-pilote du franchisage de certains tronçons du système de VIA Rail.

Le projet Lynx

Le Comité trouve intéressante l'idée d'une amélioration majeure du transport interurbain au Canada, comme ce serait le cas avec une ligne à grande vitesse dans le corridor Québec-Toronto. Étant donné l'ampleur de la contribution gouvernementale requise, nous croyons que le ministre des Transports devrait examiner très attentivement la question de la participation fédérale au projet Lynx.

Le Comité recommande donc :

11. Étant donné le potentiel d'une ligne à grande vitesse dans le corridor, le gouvernement devrait participer avec les gouvernements de l'Ontario et du Québec à la phase II du projet Lynx, jusqu'à concurrence de 25 millions de dollars sur 41 mois, le reste des fonds gouvernementaux étant fournis par les provinces de l'Ontario et du Québec.

semble une façon plutôt fastidieuse et importune d'assurer le partage de la voie, et un empiètement inutile sur le droit privé de propriété. Il vaudrait probablement mieux laisser les transporteurs ferroviaires gérer cette infrastructure puisque cela fait partie de leur activité de base.

Cela dit, le Comité estime que des négociations sérieuses entre les transporteurs de fret et les services voyageurs seraient la meilleure façon d'assurer l'accès au réseau. Il faut créer un climat dans lequel les services voyageurs peuvent obtenir du propriétaire l'accès aux voies à des conditions raisonnables. L'adoption d'une disposition législative accordant des « droits de circulation » aux exploitants de services voyageurs serait peut-être une façon d'améliorer le climat de négociation. On entend par là le droit pour une société ferroviaire de circuler sur les voies d'une autre. L'idée est de lui éviter de construire une infrastructure coûteuse, alors qu'il existe un surcroît de capacité sur les voies d'un rival, afin d'assurer une meilleure exploitation des chemins de fer et la primauté de l'intérêt public sur les intérêts privés qui s'opposent.

La plupart des ententes concernant les droits de circulation sont négociées, en ce sens qu'il s'agit d'ententes commerciales conclues de leur plein gré par les deux compagnies ferroviaires. À défaut d'entente à l'amiable cependant, la *Loi canadienne sur les transports* renferme une disposition (art. 138) permettant à une société ferroviaire de s'adresser à l'Agence canadienne des transports du Canada (ACT) pour obtenir le droit de circuler sur les voies d'un rival. L'Agence peut accorder ce droit, sous réserve des conditions qu'il croit utiles, s'il juge que c'est dans l'intérêt du public. Si les sociétés ferroviaires ne s'entendent pas sur les indemnités à verser, l'Agence peut en fixer le montant. Les droits de circulation deviennent ainsi le catalyseur de négociations sérieuses entre les transporteurs ferroviaires de fret et de voyageurs sur l'accès au surcroît de capacité.

Le Comité recommande donc :

7. Que le gouvernement encourage les transporteurs ferroviaires de fret et de voyageurs à conclure d'ici 18 mois des ententes assurant un accès adéquat aux infrastructures ferroviaires de manière à ce que leurs services voyageurs puissent prendre de l'expansion et être rentables et efficaces; et

8. Que le gouvernement fasse clairement comprendre que, à défaut de négociations menées de bonne foi sur l'accès aux infrastructures, les dispositions de la *Loi sur les transports au Canada* relatives aux droits de circulation seront invoquées pour assurer l'accès équitable et raisonnable des services ferroviaires voyageurs aux infrastructures ferroviaires essentielles.

Régie

Les modèles examinés présentent tous des avantages et des inconvénients et, comme nous l'avons indiqué dans le rapport, les quatre options ne s'excluent pas mutuellement. On peut conjuguer de différentes façons les éléments de chacune afin de multiplier les options.

Sans vouloir donner d'indications précises, le Comité croit que, quelle qu'elle soit, l'option retenue devrait comporter un certain nombre d'éléments propres à en garantir le succès. À cet égard, mentionnons entre autres : la plus grande souplesse possible en matière de gestion pour l'exploitant;

Dessertes des centres éloignés

Des témoins nous ont parlé, au cours de notre étude, de la définition des dessertes de centres éloignés. Pour certains, la conception généralement admise d'un tel service est celui qui dessert une région où la population n'a pas raisonnablement accès à d'autres modes de transport. Si c'est l'opinion générale, il faudrait peut-être réexaminer les huit dessertes de centres éloignés offertes par VIA Rail pour s'assurer que chacune répond au critère et que l'intérêt public l'exige. Si les dessertes ne répondent pas au critère, le gouvernement doit se demander s'il y a lieu de les subventionner.

Le Comité recommande donc :

5. Que le gouvernement entreprenne immédiatement l'examen de tous les services désignés comme « dessertes de centres éloignés » afin de s'assurer que les centres en question sont bien éloignés, et que les services désignés comme « dessertes de centres éloignés » soient maintenus dans l'intérêt public et subventionnés au moyen de crédits fédéraux distincts.

Concurrence

Le Comité a été saisi du problème des compagnies de chemin de fer privées qui doivent concurrencer un service ferroviaire voyageurs subventionné (VIA Rail). Selon le modèle retenu pour fournir des services ferroviaires au Canada, il faudra s'attaquer au problème afin d'offrir des règles du jeu équitables au secteur privé et au secteur public subventionné. Il faudrait, selon nous, rendre la concurrence aussi juste et raisonnable que possible.

Le Comité recommande donc :

6. Qu'en ce qui concerne la concurrence dans le secteur des services ferroviaires voyageurs, le gouvernement veille, en subventionnant un service voyageurs, à ne pas nuire indûment aux transporteurs ferroviaires privés, de manière à assurer l'application de règles du jeu équitables.

Accès aux voies

L'accès aux voies est l'une des questions clés sur lesquelles le Comité s'est penché. Pour accroître la rentabilité du service voyageurs, surtout dans le corridor Montréal-Toronto, il est essentiel de lui assurer un accès adéquat aux voies pour attirer la clientèle. Selon nous, il existe, dans le corridor, un surcroît de capacité auquel il faudrait assurer un accès adéquat aux services voyageurs.

À supposer que le corridor comporte effectivement un surcroît de capacité susceptible de servir aux trains de voyageurs, la question qui se pose est de savoir comment obtenir le droit de l'utiliser. Essentiellement, trois possibilités s'offrent au gouvernement : 1) la négociation; 2) une loi qui accorde un droit d'accès; et 3) une loi qui enlève aux transporteurs ferroviaires de fret la propriété des voies.

Le transfert de la propriété des voies à une tierce partie équivaudrait à les nationaliser pour ensuite les confier à un organisme privé ou public chargé de les gérer et de régulariser le trafic. Cela

l'assurer pendant au moins 10 ans, notamment en ce qui concerne le réseau de voies, le niveau de service et un financement à long terme stable permettant aux parties de refinancer le matériel roulant et l'infrastructure et d'améliorer les services ferroviaires voyageurs.

2. Que le gouvernement annonce ses nouveaux objectifs à long terme au plus tard le 30 septembre 1999.

Rôle de VIA Rail

Le Comité est demeuré convaincu, tout au long de son étude, que les services ferroviaires voyageurs doivent évoluer en fonction des besoins de la clientèle, du climat économique du pays et des différents besoins de chaque région du Canada. Il est important que les services soient suffisamment souples pour s'adapter aux besoins variables du public voyageur. Sinon, le marché du transport ferroviaire de voyageurs s'étiolera et disparaîtra. Pour atteindre cet objectif, le moment est venu selon nous de réévaluer le rôle de VIA Rail et d'examiner la possibilité d'ouvrir le marché du transport ferroviaire de voyageurs à d'autres transporteurs. Le secteur privé pourrait peut-être, surtout dans le domaine du tourisme ferroviaire, exploiter et accroître des marchés sans compter autant sur les subventions gouvernementales.

Le Comité recommande donc :

3. Que le gouvernement permette et encourage, à l'égard de certains tronçons du réseau ferroviaire, des partenariats publics et/ou privés novateurs propres à assurer la prestation rentable et efficiente de tous les services.

Niveau des subventions

Au sujet des subventions, le Comité a appris que VIA Rail exige du gouvernement fédéral un engagement financier de longue durée. Il en va de même dans tous les autres pays pour les services ferroviaires voyageurs. Tous sont subventionnés. Il faudrait cependant savoir à combien ces subventions doivent se chiffrer. La situation actuelle permet-elle de les réduire? Le secteur privé peut-il offrir un service plus efficace tout en étant moins subventionné? Et quelle doit être la durée de l'engagement financier du gouvernement à l'égard de VIA Rail ou des services voyageurs?

Sans savoir exactement quel devrait en être le niveau, le Comité est d'avis que les subventions ne peuvent pas être illimitées. Le transporteur ferroviaire de voyageurs ainsi subventionné doit faire l'objet d'une forme de contrôle. La Grande-Bretagne tente d'y arriver par ses ententes de franchisage qui comportent un calendrier de réduction graduelle des subventions. Sans limites de ce genre, les subventions pourraient atteindre des niveaux vraiment inacceptables pendant une très longue période.

Le Comité recommande donc :

4. Que le gouvernement s'engage à affecter chaque année aux services ferroviaires voyageurs des crédits de 170 millions de dollars et à revoir le niveau de ce financement tous les deux ans.

Nous avons été frappés, tout au long de notre étude sur les services ferroviaires au Canada, d'entendre dire par pratiquement tous les témoins entendus que VIA Rail ne peut pas continuer ainsi. Ce serait la condamner à une mort lente. Pour lui éviter un tel sort, la liste des problèmes auxquels il faut s'attaquer pour rendre les services ferroviaires voyageurs en général, et ceux de VIA Rail en particulier, prospères nous a été exposée. Il faudrait notamment clarifier le rôle de VIA Rail dans la prestation des services ferroviaires voyageurs et ouvrir le marché des services voyageurs par rail à d'autres transporteurs; à cela s'ajoutent le niveau de l'aide fédérale aux services ferroviaires voyageurs au Canada, le problème de capacité posé par les trains voyageurs qui empruntent l'infrastructure des trains de marchandises, la nécessité de desservir les centres éloignés, les trains à grande vitesse dans le corridor Québec-Toronto, et les choix qui s'offrent pour la régie de VIA Rail à l'avenir. Par-dessus tout, le Comité croit que les services ferroviaires voyageurs ont un rôle majeur à jouer au Canada et qu'ils devraient comprendre un service d'un océan à l'autre.

Le seul de ces problèmes qui se soit posé depuis 10 ans est celui de la capacité. Tous les autres ont été relevés et examinés, et ont fait l'objet, pour y remédier, de recommandations. Nous en sommes encore, pourtant, à réexaminer les problèmes des services ferroviaires voyageurs pour y trouver remède. Il y a lieu de se demander sérieusement pourquoi. La réponse est claire : c'est que les gouvernements ne se sont pas attaqués aux problèmes, de sorte que nous nous retrouvons de nouveau face à une crise dans ce domaine. Pendant combien de temps cette situation précaire peut-elle continuer? Certains ont prétendu que c'est le moment ou jamais d'agir pour le gouvernement, que VIA Rail est au bout du rouleau et que les services ferroviaires voyageurs au Canada sont gravement menacés.

Selon nous, la situation ne peut plus durer. Il faut donner à VIA Rail en particulier, et aux services voyageurs en général, les outils nécessaires pour assurer un service efficace, fiable et rentable aux voyageurs. Sinon, nous nous retrouverons encore devant la même situation. Dans ses recommandations, le Comité présente au gouvernement une variété d'options visant à remédier aux problèmes actuels des services ferroviaires voyageurs.

RECOMMANDATIONS

Politique

Objectifs

Un grave manque de direction se constate depuis la création de VIA Rail, surtout pour préciser ce que le gouvernement en attend. **Le Comité estime à l'unanimité que le statu quo est inacceptable.** Il importe surtout de savoir ce que nous voulons faire des services ferroviaires voyageurs et comment nous voulons y arriver.

Le Comité recommande donc :

1. Que le gouvernement définisse clairement le soutien qu'il entend apporter à long terme aux services ferroviaires voyageurs au Canada et s'engage à

simplement. De ces économies de frais d'administration, le gouvernement devrait déduire les frais de cessation des activités de VIA Rail, lesquels engloberaient vraisemblablement la radiation de sommes importantes au titre des valeurs comptables d'éléments d'actifs et de dettes.

Plusieurs tracés seraient mis en péril, en particulier en régions éloignées, puisqu'il est inconcevable que même le secteur privé puisse revitaliser suffisamment ces marchés. Par exemple, le service transcontinental pourrait ne pas fonctionner d'année, mais seulement lorsque la demande le justifierait; le service d'hiver pourrait être interrompu. Sur le plan politique, certains peuvent interpréter ce scénario comme l'abandon par le gouvernement fédéral d'une institution nationale; d'autres pourraient l'interpréter comme une « uniformisation des règles du jeu » pour l'ensemble des modes de transport, qui permettrait de rationaliser les services ferroviaires voyageurs au même titre que ceux offerts par les autres modes de transport.

Toutefois, comme il est mentionné plus haut, aucun réseau de transport ferroviaire de voyageurs au monde ne fonctionne sans une quelconque forme de subvention gouvernementale. La situation ne serait pas différente en cas de privatisation. Les exploitants privés exigeraient une certaine forme de subvention, que ce soit un allègement fiscal, une meilleure déduction pour amortissement ou une contribution pure et simple du gouvernement pour absorber les déficits de capitaux ou de fonctionnement. La privatisation totale ou partielle est aussi une possibilité. La question qu'il faut se poser est la suivante : ce scénario permet-il d'offrir le niveau de service jugé nécessaire par le gouvernement au moindre coût pour le contribuable?

LIGNE À GRANDE VITESSE

Depuis la mise en service au Japon, en 1964, de la ligne Tokaido à grande vitesse entre Tokyo et Osaka, et par suite du développement des technologies de trains à grande vitesse en Suède, en Allemagne et en France, on se demande si ce genre d'investissement serait rentable au Canada. Les traits communs de ces technologies sont des voies réservées, l'électrification et le petit nombre ou l'absence de passages à niveau. L'emplacement évident d'un tel projet au Canada, à supposer qu'il soit réalisable, est le corridor Québec-Windsor, où vit environ la moitié de la population totale du pays. C'est la Commission canadienne des transports qui a effectué en 1970 la première grande étude sur le sujet, laquelle a été suivie de plusieurs autres.

La dernière étude d'envergure, terminée en avril 1995, a été parrainée conjointement par les gouvernements du Canada, du Québec et de l'Ontario. On y concluait qu'une ligne à grande vitesse serait techniquement réalisable et souhaitable à différents points de vue, mais que, financièrement parlant, le taux de rendement ne serait pas assez élevé pour que des investisseurs privés injectent la totalité de la somme requise. De fait, l'étude concluait que 75 p. 100 de l'investissement devait venir du secteur public. Compte tenu de la conjoncture économique à cette époque, elle recommandait que le secteur privé prenne l'initiative pour la prochaine étape du projet.

C'est la tâche qu'a décidé d'assumer un consortium de sociétés privées formé de constructeurs de matériel roulant, de fournisseurs de systèmes, de firmes d'ingénieurs et d'entreprises de construction, regroupées au sein du Consortium Lynx. Celui-ci a entrepris un certain nombre d'études et vient de présenter aux trois gouvernements une ébauche de proposition, laquelle est décrite à l'Annexe D.

La privatisation des services et des tracés de VIA Rail est aussi un scénario à envisager. Elle permet de transférer tous les risques opérationnels et financiers du gouvernement du Canada au secteur privé. Le gouvernement n'assumerait plus ces responsabilités et le marché déciderait des services ferroviaires voyageurs nécessaires, notamment de leur niveau et de leur mode de prestation d'un bout à l'autre du pays. Le gouvernement du Canada économiserait aussi sur le coût d'administration de ces services. En fait, ceux-ci pourraient éventuellement disparaître purement et

4. Privatisation

En fin de compte, ce scénario procurerait certains des avantages de la privatisation, comme l'accès aux compétences de gestion du secteur privé nécessaires pour attirer les investissements, mais elle permettrait aussi de maintenir un certain contrôle public sur les services (fréquence, horaires, niveaux minimum de services, etc.). Le franchisage aurait pour désavantage d'obliger le gouvernement à créer un organisme de surveillance pour exercer un contrôle et agir comme « gardien du réseau ». Ici encore, il y a lieu de noter que le franchisage n'abolit pas entièrement les subventions gouvernementales. La théorie veut que le franchisage réduise la dépendance à l'égard des subventions et accroisse l'efficacité des services offerts aux passagers. En dernière analyse toutefois, le gouvernement demeure responsable du succès ultime du service au terme de la période de franchisage. En cas d'échec, c'est à lui que revient encore la responsabilité d'offrir le service. Il peut en prendre le contrôle, offrir à d'autres soumissionnaires la possibilité de l'exploiter ou, au pire des cas, y mettre fin. La question que ce scénario soulève pour le gouvernement sur le plan de sa politique consiste à savoir quels services franchiser et quoi faire si le franchisage aboutit à l'échec.

De l'avis du Comité, il n'est pas souhaitable de confisquer ou de nationaliser l'infrastructure ferroviaire du Canada. Le Comité croit aussi impérieux de conclure des ententes négociées et raisonnables en matière d'accès aux voies ferrées.

Le Comité a appris, à partir de l'expérience de franchisage des services ferroviaires voyageurs au Royaume-Uni, qu'il est possible de formuler une proposition satisfaisante pour toutes les parties à condition de respecter les deux critères suivants : 1) un processus d'appel d'offres en vue de la mise en place d'un réseau ferroviaire franchisé de conception optimale; et 2) un franchisant vigilant et habilité à agir et un organisme de réglementation indépendant, qui pourraient éventuellement être fusionnés en un seul organisme gouvernemental, pour veiller à ce que les immobilisations demeurent conformes aux normes nationales afin d'assurer de bons services passagers à des prix raisonnables. La franchisation pourrait s'appliquer à la totalité ou à une partie seulement des services.

donc tout à fait possible que cette solution soit profitable à toutes les parties. nécessaires pour financer les travaux d'infrastructure qui pourraient éventuellement s'imposer. Il est d'endement. Si le plan d'affaires est judicieux, le secteur privé pourrait fournir les capitaux montant global des subventions et permettre de transférer au secteur privé les recettes et les risques de vue du gouvernement, la prestation plus efficace de services par ces franchisés peut réduire le niveaux de service, à des modèles, à des fréquences et des prix mieux adaptés. Par ailleurs, du point de vue du consommateur, la prestation de services davantage axée sur les consommateurs. Du point de vue du consommateur, la solution du franchisage peut donc s'avérer intéressante en raison de la possibilité d'accès à des

conséquences négatives en cas d'inexécution; ces conséquences doivent être planifiables. Par exemple, le ministre des Transports pourrait déposer un plan visant l'autonomie complète ou partielle en matière d'exploitation, du moins pour les services non obligatoires, en vertu duquel le gouvernement réduirait graduellement à un niveau plus modéré et plus réaliste la partie des 170 millions de dollars versés à VIA Rail qui est consacrée à l'exploitation. Le fait de ne pas répondre de façon satisfaisante aux critères opérationnels énoncés entraînerait la suspension de l'engagement financier restant, et d'autres options devraient alors être envisagées.

3. Franchisage : partenariats État-secteur privé

Le scénario du franchisage suppose une démarche philosophique très différente de celle des deux scénarios précédents. Le franchisage des services ferroviaires voyageurs au Canada oblige, à tout le moins, à renoncer au modèle de « pourvoyeur de service unique » et à la formule « universelle » de services ferroviaires voyageurs qui caractérise souvent les services offerts par VIA Rail. En fait, le franchisage est l'un des modes de partenariat avec le secteur privé les plus mystérieux. Il suppose la prestation par le secteur privé de services directement régis par un organisme gouvernemental ou par contrat, et donne lieu soit au versement d'une prime au gouvernement en échange du droit exclusif d'offrir des services qui sont manifestement rentables, soit à l'octroi d'une subvention gouvernementale en cas de non-rentabilité.

Le scénario du franchisage est peut-être celui qui convient le mieux à la situation étant donné que les besoins en matière de services ferroviaires voyageurs sont différents d'un bout à l'autre du pays : certains étant dictés par une clientèle désireuse d'avoir accès à des moyens de transport de base au moindre coût possible, d'autres par les besoins des banlieusards ou des touristes et d'autres encore par les besoins diversifiés de ces différents types d'usagers. Dans un contexte semblable, il peut être plus efficace d'avoir recours à plusieurs pourvoyeurs de services ayant chacun une connaissance précise de la taille du marché, de sa diversité et de son degré de réceptivité au spectre prix/qualité, et disposant des compétences spécialisées nécessaires pour offrir ces services.

La possibilité d'une fragmentation du réseau fait contrepois à ces arguments en faveur de petits exploitants régionaux. Deux questions doivent être résolues avant de céder en franchise les services ferroviaires voyageurs : la portée et la durée optimale d'un permis de franchise. Même si le Royaume-Uni en a fixé la durée normale à 7 ans, le Comité convient avec VIA Rail que la durée minimale devrait être de 15 ans pour susciter l'intérêt du secteur privé. La densité plus faible du trafic ferroviaire au Canada exigerait sans contredit des périodes plus longues pour permettre aux franchisés du secteur privé d'atteindre un taux de rendement suffisant et pour limiter le montant des subventions. Le Comité est d'avis que ces contrats de franchise devraient prévoir des clauses exigeant expressément que les franchisés respectent les normes convenues à l'égard de services tels que la fréquence des trains, la billetterie entre les régions ainsi que le maintien, la participation et le financement d'un service d'information téléphonique et sur Internet à l'intention des consommateurs pour éviter toute confusion inutile du marché. À défaut de se conformer à ces normes, les franchisés perdraient leur franchise.

Le Comité est d'avis que la participation du secteur privé au transport ferroviaire de voyageurs pourrait susciter une foule d'idées nouvelles et une grande créativité susceptibles de permettre une

s'engage à fournir à VIA Rail des fonds de l'ordre de 170 millions de dollars par an pendant environ 10 ans. Ces mesures permettraient à la direction de VIA Rail de faire des plans à plus long terme du point de vue financier et commercial et lui accorderaient plus de possibilités d'emprunt, ce qui pourrait peut-être se traduire par une plus grande efficacité opérationnelle. Cependant, l'accès à des voies devient maintenant un important problème à régler. Voici ce que pense VIA Rail des éléments de base de ce scénario :

Nous n'avons pas de mandat légal. Pour transformer VIA en société d'État commerciale, il faudrait plus qu'un simple changement de nom. Il faudrait trouver le moyen de donner à la nouvelle entreprise tous les pouvoirs nécessaires pour accéder efficacement au marché, avec une plus grande autonomie, afin de pouvoir prendre des décisions d'affaires et être crédible sur le marché. (...) Cet accès au marché serait particulièrement important pour les tentatives d'établissement par VIA de nouveaux partenariats avec le secteur privé/public. (...) La gestion du matériel roulant constitue un très bel exemple. Le secteur privé pourrait assumer la responsabilité de la conception, de la construction, du financement et de la maintenance des infrastructures, par la vente et la cession-bail du matériel roulant existant et des installations de VIA. De plus, nous pourrions obtenir le capital grandement requis pour l'amélioration des matériel roulant, conformément aux normes de qualité, de sécurité et de rendement établies par VIA. De plus, nous pourrions obtenir le capital grandement requis pour l'amélioration des

En effet, toutes les options exigent un financement gouvernemental pour les dépenses en immobilisation, mais pas plus élevé qu'actuellement. Toutes les options exigent un accès aux voies existantes, ainsi qu'une amélioration considérable des infrastructures. L'accès à de nouvelles voies serait requis pour les liaisons envisagées et pour les correspondances avec les aéroports. L'amélioration des infrastructures — amélioration des voies, meilleure disposition d'aiguillage et de signalisation, gares et installations plus modernes — serait essentielle pour assurer des services avec la qualité, la sécurité et la fiabilité que nous désirons. (...) Autrement dit, il faut plus qu'un engagement réitéré par le gouvernement à chaque nouveau mandat. L'aventure du rail voyageurs exige un engagement à long terme dont dépend une participation à long terme du secteur privé³.

Du point de vue du gouvernement du Canada, ce deuxième scénario l'expose à de plus grands risques financiers que le premier, car il accorde à VIA Rail une plus grande capacité d'emprunt, le gouvernement étant le garant ou le garant *de facto* en cas de défaillance. En outre, il n'y a aucune garantie que l'utilisation de ces fonds se traduira par une meilleure rentabilité des opérations ferroviaires voyageurs et par une dépendance moindre face au gouvernement dans l'avenir. Des coûts d'entretien et de réparation moins élevés, en raison du nouveau matériel roulant et d'autres investissements de capitaux, n'entraîneront pas nécessairement une dépendance financière moindre à l'endroit du gouvernement si d'autres facteurs ne sont pas contrôlés. Il va sans dire qu'un plan d'affaires judicieux et réaliste devient critique.

Par-delà l'acceptation de ces risques comme étant un fait accompli, le gouvernement ferait mieux de s'assurer des avantages promis en exigeant, en retour, des rendements financiers et opérationnels considérablement améliorés. Le recours, en contrepartie, à une telle approche devrait alléger les inquiétudes concernant les risques financiers non compensés s'il y a des pénalités ou des

Si l'on décide que le service en question est dans l'intérêt général, il faut alors se poser une troisième question à savoir : quelle est la meilleure façon d'offrir ce service? Quelle est la façon la plus économique d'offrir le genre de service dont on a besoin?

1. Entreprise d'État : maintenir le réseau

Dans la deuxième partie de ce rapport, le Comité a décrit le statu quo (crédits annuels permanents, de la part du gouvernement, d'environ 170 millions de dollars au titre de l'exploitation, sans capitaux importants pour le renouvellement de la flotte) comme une option désastreuse. Le Comité entend faire en sorte que cela n'arrive pas. Ce premier scénario inclut donc des capitaux suffisants pour permettre à VIA Rail de renouveler son matériel roulant en temps utile afin de conserver les niveaux de service et les horaires actuels. De cette façon, la formule de financement est réaménagée de façon que les services offerts actuellement au public par VIA Rail puissent être conservés indéfiniment. Un tel scénario nécessiterait une somme additionnelle d'environ 800 millions de dollars au cours des prochaines années au titre des dépenses en capital.

Ce scénario signifie que VIA Rail conserverait son statut de société d'État, non commerciale, qu'elle déterminerait les types, les niveaux et les horaires de services offerts au public après consultation du ministre des Transports et des fonctionnaires du ministère, qu'elle présenterait chaque année au Parlement un plan quinquennal, et qu'elle continuerait d'obtenir des fonds de Transports Canada tout en possédant un pouvoir d'emprunt très limité. Ainsi, le Parlement pourrait conserver un contrôle pratique de tous les aspects des services ferroviaires voyageurs au Canada grâce à la surveillance étroite effectuée par Transports Canada et Finances Canada.

Il y a deux grands avantages à choisir le scénario qui précède. Premièrement, la controverse entourant l'accès aux voies ne constitue plus un problème sur le plan des orientations, car les nouvelles fréquences que VIA Rail demanderait dans le corridor Montréal-Toronto devraient être négociées dans le secteur privé. Deuxièmement, des deux propositions relatives à la société d'État, ce scénario est celui qui semble comporter le moins de risques financiers pour le gouvernement. Les deux principaux inconvénients sont les suivants : 1) l'administration, par Transports Canada et par Finances Canada, des services assurés par le gouvernement demeure coûteuse; et 2) il faut renoncer à certains débouchés, relativement simples, par exemple la diversification dans des services complémentaires comme l'entretien d'équipement et des services de transport de courrier et de messageries.

2. Société d'État : engagement à long terme envers le transport des voyageurs

Cette option ressemble beaucoup à la première, mais offre une plus grande autonomie sur les plans des finances et de l'exploitation, ainsi qu'une plus grande souplesse et une plus grande capacité pour la direction de VIA Rail. Le gouvernement du Canada accorde ici à VIA Rail un mandat législatif, il modifie sa situation, au niveau du financement, de manière à ce que cette société ne figure plus dans le budget de Transports Canada mais qu'elle ait son propre budget permanent, et il

fournit des services de traversiers sur la côte est du Canada et qui était auparavant une filiale de CN Rail, est une société d'État; CN Rail est devenue une société privée à but lucratif. Essentiellement, le gouvernement dispose des mêmes options, avec des différences subtiles mais importantes, en ce qui concerne les structures de régie de VIA Rail.

Tout en reconnaissant qu'il reste des problèmes majeurs à résoudre pour assurer le succès de VIA Rail, on aborde dans la prochaine partie certaines options structurelles qu'il y aurait lieu d'explorer afin de revitaliser les services voyageurs. Le Comité a évalué les avantages et inconvénients des options de régie suivantes : 1) la structure actuelle d'entreprise d'État, en vertu de laquelle VIA Rail poursuit ses activités en tant que société d'État non commerciale, sans mandat législatif, avec une autonomie d'exploitation limitée et un pouvoir d'emprunt strictement assujéti à la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP); 2) une société d'État commerciale pour laquelle le gouvernement du Canada définit un mandat législatif et un engagement financier à long terme, également assujéti à la LGFP, mais de façon moins stricte; 3) l'option de franchisage, en vertu de laquelle des exploitants privés assurent les services actuels de VIA Rail, en totalité ou en partie, selon des niveaux minimums et des modalités de service fixés par contrat avec le gouvernement du Canada par suite d'un appel à la concurrence, d'importantes subventions étant alors versées; ou 4) la privatisation pure et simple, en vertu de laquelle l'actif de VIA Rail est vendu au plus offrant par suite d'un appel à la concurrence. Les niveaux et configurations de service seraient alors déterminés par les exploitants privés soit en fonction des contraintes financières liées aux forces du marché, soit en vertu de contrats avec le gouvernement pour le versement éventuel de subventions dans le cas de services manifestement non rentables.

LES OPTIONS DE RÉGIE

Dans la présente section, quatre options sont envisagées en matière de régie. Même si cela semble suggérer qu'il n'y a que quatre modèles de régie possibles, des sous-ensembles ou d'autres choix concernant les types de services ou des combinaisons possibles de mécanismes de financement dans chacune sont, à l'intérieur de certains paramètres, interchangeables d'une option à l'autre. Autrement dit, loin de s'exclure mutuellement, les options peuvent se conjuguer de diverses manières. Il pourrait même y en avoir d'autres.

Le Comité croit également que le gouvernement du Canada devrait examiner chacune de ces quatre options en fonction des trois principaux secteurs d'activité de VIA Rail : 1) les services du corridor; 2) les services transcontinentaux/touristiques, et 3) les services en régions éloignées/régionaux.

De plus, pour des raisons de principe, le Comité convient que le gouvernement du Canada devrait, lorsqu'il examine ces quatre options, respecter les principes directeurs suivants :

Le premier critère est le suivant : le service ou le produit est-il commercialement rentable? S'il est rentable, nous pensons qu'il convient de le laisser fonctionner sur le marché. Je crois que le service qu'offre le Montagnard des Rocheuses est un bon exemple de cela et c'est un service qui utilise notre réseau selon des conditions négociées sur une base commerciale et qui fonctionne sans subvention.

Le deuxième critère est le suivant : le service se justifie-t-il pour des raisons d'intérêt public? (...)

c'est une question qu'il faut se poser et à laquelle il faut répondre.

Tableau 1
Emissions par mode de transport sur deux trajets interurbains

Emissions en grammes par passager-km, 1989 — Toronto à Montréal							
Type d'émissions	Transport public selon les taux d'occupation actuels ^a			Transport public — Tous les sièges occupés			
	Auto	Autobus	Train	Avion	Autobus	Train	Avion
CO	5.20	0.18	0.34	0.17	0.14	0.21	0.11
COV	0.94	0.05	0.14	0.10	0.04	0.09	0.07
NO _x	0.75	0.40	1.54	0.34	0.31	0.96	0.23
CO ₂	128	30	76	220	23	47	148
Emissions en grammes par passager-km, 1989 — Saskatoon à Halifax							
Type d'émissions	Transport public selon les taux d'occupation actuels ^b			Transport public — Tous les sièges occupés			
	Auto	Autobus	Train	Avion	Autobus	Train	Avion
CO	5.20	0.24	0.77	0.13	0.14	0.54	0.09
COV	0.94	0.07	0.32	0.08	0.04	0.23	0.05
NO _x	0.75	0.54	3.52	0.26	0.31	2.46	0.17
CO ₂	128	41	173	167	23	121	113

- a. Les taux d'occupation actuels des transporteurs publics en ce qui touche les déplacements de Toronto à Montréal sont évalués à 77 % pour l'autobus, 62 % pour le train et 67,5 % pour l'avion. Pour la voiture, le taux d'occupation est de 1,8.
- b. Pour les déplacements de Saskatoon à Halifax, les taux d'occupation estimatifs sont de 57 % pour l'autobus, 70 % pour le train et 67,5 % pour l'avion.

Source : Le rapport final de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada, *Directions*, Volume I, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada, 1992, p. 167.

5. Questions de régie

Lorsque le gouvernement fédéral a décidé récemment de commercialiser les ports et les havres, les aéroports, le système de navigation aérienne et CN Rail, il avait le choix parmi tout un éventail d'options : un organisme d'Etat, une société d'Etat ou une régie locale sans but lucratif, un conseil d'administration composé de représentants des secteurs privé et public, et enfin une société privée à but lucratif. Il n'est guère étonnant que le gouvernement les ait toutes retenues, suivant les circonstances particulières et selon sa perception de l'intérêt public à ce moment et pour l'avenir prévisible. Ainsi, les ports éloignés demeurent des organismes d'Etat; les plus grands aéroports canadiens sont dans une large mesure des administrations sans but lucratif; Marine Atlantique, qui

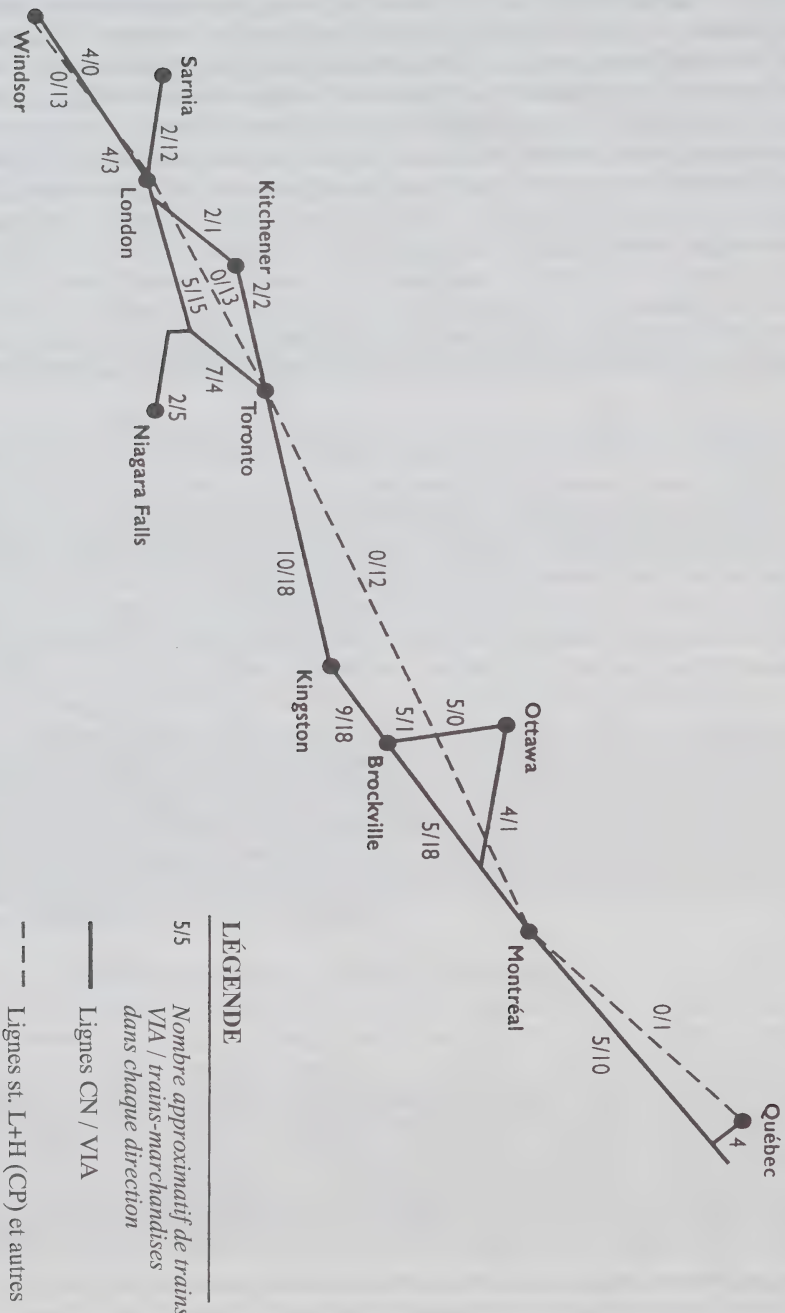
Lorsqu'il est question d'accroître la capacité et la fréquence des trains pour permettre l'expansion des services voyageurs, la vitesse des trains préoccupe le Comité. Tout en reconnaissant que VIA Rail attirera vraisemblablement plus de clients si elle augmente la fréquence des trains express, le Comité n'est pas pleinement convaincu que cela réglerait entièrement ses problèmes. L'idée que la **durée du trajet** est l'élément crucial pour attirer et garder la clientèle est revenue sans cesse au cours des audiences. La nécessité d'assurer des départs aux heures prévues et un trajet Montréal-Toronto d'au plus trois heures sera au coeur du débat. Pour y parvenir, des vitesses d'environ 240 km/h semblent les plus appropriées. C'était manifestement le cas d'AMTRAK pour établir son service à grande vitesse dans le corridor du Nord-Est, entre Boston, New York et Washington, pour accroître sa part du marché aux dépens des lignes aériennes, ses trains devaient atteindre une vitesse moyenne de 240 km/h. La vitesse conjuguée à la fréquence serait sans doute pour VIA Rail une meilleure façon d'assurer son expansion.

4. Considérations environnementales

On a discuté abondamment du rôle des services voyageurs pour ce qui est de contribuer à l'engagement du Canada de stabiliser et de réduire les émissions de gaz polluants en diminuant notre dépendance à l'égard de l'automobile. Lorsqu'il a consulté le travail de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada, le Comité a constaté que, selon les taux d'occupation actuels et sur de courtes distances comme dans le corridor Montréal-Toronto, le train obtient de bien meilleurs résultats que l'automobile pour ce qui est des émissions de monoxyde de carbone (CO), de dioxyde de carbone (CO₂) et de composés organiques volatils (COV), mais qu'il est plus dommageable pour l'environnement en ce qui touche les émissions d'oxyde nitreux (NOx). Sur de plus longs trajets, comme celui entre Saskatoon (Saskatchewan) et Halifax (Nouvelle-Écosse), le train continue en général d'être moins nocif pour l'environnement que la voiture, bien que les émissions de CO₂ augmentent par rapport à celles de la voiture à cause de l'ajout de wagons-lits. En règle générale, l'avion nuit beaucoup moins à l'environnement que le train, notamment au fur et à mesure que les distances augmentent (voir le Tableau I). Par conséquent, le train offre une solution écologiquement saine par rapport à la voiture. La question critique est de savoir si les automobilistes peuvent le trouver plus attrayant que leur voiture.

Pendant son étude, le Comité a examiné les services voyageurs en Grande-Bretagne, en France et aux États-Unis. D'après l'information qu'il a recueillie, il semble que le principal transfert de passagers vers le train s'effectue à partir de l'avion. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne le train à grande vitesse. Ce dernier est en concurrence directe avec l'avion pour le transport des voyageurs, pas avec l'automobile. Dans le cas des services ferroviaires à faible vitesse ou à vitesse intermédiaire, un transfert important de voyageurs semble peu probable, car les vitesses sont tout simplement trop faibles pour attirer les automobilistes. Il semble donc qu'on soit enfermé dans un dilemme. S'ils sont trop lents, les trains ne représentent pas une option valable pour de nombreux automobilistes. Si l'on introduit les trains à grande vitesse, le marché cible devient celui des passagers de l'avion, et on peut rater l'objectif de faire abandonner leur voiture aux automobilistes. Il faut aussi tenir compte d'un troisième paradoxe : en effet, s'il était judicieux, sur le plan de la politique, de transférer au train une partie du fret transporté par camion, mais sans des investissements considérables dans l'infrastructure, ce transfert entraverait la croissance des services ferroviaires voyageurs au Canada.

Pièce 2 Traffic ferroviaire dans le corridor Québec-Windsor



possible de faire circuler sur les mêmes voies des trains de voyageurs additionnels dont la vitesse dépasse 160 km/h et des trains de marchandises. Le Comité doit être persuadé que l'expansion des services voyageurs ne compromettrait pas le secteur du transport des marchandises, une activité de 7 milliards de dollars, pour remédier à un problème de VIA Rail, une entreprise de 400 millions de dollars.

Le Comité comprend que la capacité d'un chemin de fer dépend de plusieurs facteurs. La notion même de capacité mérite d'être précisée. Les chemins de fer considèrent généralement la capacité comme étant le nombre de trains qui peuvent utiliser une ligne donnée **moyennant une marge acceptable de retards**. Les facteurs qui influent sur un tronçon donné sont notamment :

- le tracé : courbes, pentes, nombre de voies, emplacement et longueur des voies d'évitement, configuration des passages à niveau;
- l'état de la voie;
- les systèmes de signalisation et de contrôle en place;
- les caractéristiques des trains: longueur, rapport puissance/poids, capacité de freinage, etc.; et
- les types de trains et leur vitesse.

La capacité est d'autant plus grande que les caractéristiques des trains sont semblables, particulièrement en ce qui concerne la vitesse. Par exemple, le Montagnard des Rocheuses voyage à la même vitesse que les trains de marchandises sur la même ligne. Comme l'a déclaré CN Rail au Comité, en supposant que les trains de marchandises ont des caractéristiques de fonctionnement uniformes, l'introduction d'un train de voyageurs voyageant à des vitesses plus élevées (160 km/h) absorbe la valeur de cinq canaux, c'est-à-dire de cinq marches possibles pour les trains de marchandises. Il importe de comparer le nombre de canaux (évalué à 5,3 par jour) avec le nombre de trains circulant réellement sur chaque tronçon du corridor. Dans les milieux spécialisés d'Amérique du Nord, on évalue qu'un train de voyageurs utilise une capacité équivalente à celle qu'emploieraient trois trains de marchandises. Inversement, trois trains de marchandises utilisent la capacité d'un train de voyageurs.

La Pièce 2 illustre les mouvements hebdomadaires des trains de voyageurs et de marchandises pour chaque tronçon dans le controversé corridor Québec-Windsor. Le Comité s'est fait dire qu'à l'heure actuelle le corridor Montréal-Toronto n'est pas utilisé à pleine capacité. La voie de CN Rail pourrait accepter un certain nombre d'autres trains de VIA Rail sur cette ligne. Au-delà d'une certaine limite, qui n'a pas encore été définie, les contraintes de capacité commencent à poser un problème, surtout entre Brockville et Pickering. Il faudrait trouver des solutions nouvelles, par exemple : 1) construire des voies supplémentaires (d'autres voies d'évitement); 2) améliorer les systèmes de signalisation; 3) améliorer l'aménagement des horaires (les trains de marchandises pourraient passer progressivement à des horaires fixes au lieu d'être programmés en fonction de la demande); 4) améliorer la configuration des gares; 5) détourner les trains de marchandises (détourner des trains de marchandises lents sur la ligne de CP Rail); et 6) créer une régie de l'infrastructure (société privée qui coordonnerait tout le trafic ferroviaire sur une base commerciale).

parlementaires et d'études indépendantes que, sans un engagement financier à long terme de la part de l'État, les services voyageurs continueront de se trainer de crise en crise sans qu'on règle leurs problèmes endémiques.

3. Caractéristiques du service : fréquence, vitesse et capacité

Un des problèmes les plus critiques pour VIA Rail est d'accroître la fréquence des trains dans le corridor Québec-Windsor. À l'heure actuelle, VIA Rail s'est engagé par contrat avec CN Rail et, dans une moindre mesure, avec CP Rail à exploiter des trains de passagers sur leurs voies. Dans le corridor, la plupart des trains de VIA Rail roulent sur les voies de CN Rail. Sa stratégie commerciale consiste surtout à porter la fréquence des trains dans le corridor d'un train express dans chaque sens à trois dans chaque sens. Selon le témoignage de VIA Rail, ces trains atteindraient une vitesse moyenne de 160 km/h et ne feraient que quelques arrêts entre Montréal et Toronto. VIA Rail envisage de réserver la voie principale de CN Rail entre Montréal et Toronto aux trains de voyageurs plus rapides et plus fréquents et de fret périssable pendant que tous les autres trains emprunteraient la voie de CP Rail.

Il ressort de leur témoignage que les services ferroviaires marchandises n'apprécient guère l'idée de laisser VIA Rail emprunter davantage leurs voies, en particulier dans le corridor. CN Rail nous a présenté quatre conclusions sur la proposition de VIA Rail d'offrir des services plus fréquents et plus rapides sur ses voies de fret périssable :

1. Une augmentation de la vitesse et de la fréquence exigerait davantage d'entretien de la voie, et plus de frais. Comme les trains qui se déplacent à environ 160 km/h le font sur des voies réservées plutôt que des voies générales, cela donne lieu à des problèmes de sécurité, de capacité et de fiabilité du service.
2. Les trains voyageurs absorbent une bien plus grande capacité de la voie que les trains de marchandises (selon CN Rail, le coefficient est d'environ 5 pour 1). L'ajout de 4 trains par jour dans le corridor absorberait donc une capacité équivalente à celle de 20 trains de marchandises additionnels;

3. Pour pouvoir absorber le supplément de fret proposé par VIA Rail, il faudrait étendre et modifier sensiblement l'infrastructure de CP Rail à des coûts élevés (de l'ordre de 500 millions de dollars); et

4. La proposition de VIA Rail priverait CN Rail de l'accès à d'importantes gares de triage dans le corridor. Ces gares sont cruciales pour la fiabilité du service offert par CN Rail dans le corridor vital Halifax-Chicago.

Le CN affirme qu'on compromettrait sa capacité à servir ses clients s'il devait accorder un plus grand accès à VIA Rail.

Les transporteurs ferroviaires de marchandises jugent, pour ces raisons, que le plan de VIA Rail n'est pas pratique et compromettrait gravement leur compétitivité au Canada. Ils ne croient pas

services du corridor, les trains transcontinentaux et les services aux centres éloignés/régionaux. La question fondamentale est de savoir si VIA Rail doit continuer d'offrir ces services et, si oui, dans quelles conditions. Le mandat actuel de VIA Rail l'empêche-t-il d'assainir son bilan et de devenir une entreprise plus efficace et rentable?

Le Comité estime qu'il y a peut-être une meilleure façon de structurer le mandat de VIA Rail. À cause de la géographie du pays et de la densité de la population, il faut peut-être adapter les services ferroviaires à la situation. Il serait irréaliste de partir du principe que les services voyageurs peuvent être identiques partout au pays. L'examen des services dans d'autres pays a permis au Comité de constater qu'il faut varier les solutions pour trouver la combinaison idéale. La Grande-Bretagne a intégré, par exemple, les services de long parcours aux liaisons interurbaines et aux trains de banlieue. Dans le système britannique de franchisage ferroviaire, détaillé à l'Annexe B, chaque service est financé un peu différemment pour tenir compte du type de services offerts et du nombre de voyageurs prévus. En France, où le réseau voyageurs relève de l'État, le gouvernement envisage des façons d'accroître le rôle des administrations régionales dans le financement et la prestation du service (voir l'Annexe C). Aux États-Unis, un nouveau plan de réorganisation prévoit la division d'AMTRAK en trois entreprises distinctes et diverses solutions sont à l'étude pour l'exploitation des services régionaux et transcontinentaux (voir l'Annexe A).

Le Comité tient aussi à faire une remarque sur qui devrait assurer les services ferroviaires de voyageurs. Pour l'instant, ce mandat appartient à VIA Rail. Devrait-il en être ainsi pour toujours? Peut-être pas dans chaque cas. Des exploitants privés pourraient-ils, par exemple, assurer à moindre coût aux contribuables des services subventionnés vers les centres éloignés et régionaux dont le maintien pourrait s'imposer « pour le bien public »? Faudrait-il privatiser le service transcontinental et l'exploiter comme une entreprise touristique? Le gouvernement devra examiner avec soin la question pour s'assurer de confier le service voyageurs au meilleur transporteur ferroviaire.

2. La question financière

VIA Rail recevra 170 millions de dollars en subventions fédérales en 1998-1999. Du total, seulement 24,7 millions seront consacrés aux immobilisations : actifs — gares, matériel roulant et infrastructure. Ce ne sera pas suffisant pour renouveler son parc vieillot, ce qui risque de marginaliser ses services et d'accroître ses coûts d'exploitation au point où le transport de voyageurs par chemin de fer sera chose du passé.

Le statu quo n'est manifestement pas une solution si nous voulons maintenir le service voyageurs existant au Canada. Les partenariats État-secteur privé pour l'achat de matériel roulant et la prestation des services, comme en Grande-Bretagne, est l'une des diverses solutions proposées. Une autre serait que l'exploitant conclue une entente de service avec un fabricant pour la construction et l'entretien d'éléments d'actif (comme le matériel roulant) pendant la durée du contrat.

Tous ces scénarios sont crédibles et réalistes, mais il est capital, pour assurer leur succès et la rentabilité à long terme de VIA Rail, que le gouvernement s'engage à stabiliser le financement à long terme des services voyageurs au Canada. Aucun service voyageurs dans le monde ne fonctionne sans subventions de l'État, et le Canada ne fait pas exception. Il est maintes fois ressorti des rapports

Durant son témoignage devant le comité, l'ancien président de VIA Rail, M. Terry Ivany a dit, en substance, ce qui suit :

Nous avons atteint un carrefour dans l'évolution du transport voyageur. Nous avons atteint des résultats remarquables, nous avons fait tout ce que nous pouvions dans les conditions actuelles. Nous ne pouvons pas aller plus loin parce que nous n'avons les moyens ni d'améliorer l'infrastructure ni d'exploiter les occasions qui existent sur le marché.

VIA Rail estime également que si elle n'est pas en mesure de réaliser les investissements nécessaires d'ici quelques années, le coût de l'entretien et de l'exploitation du matériel roulant âgé augmentera et les services, leur qualité et l'achalandage diminueront. Suivra cette voie significative, inévitablement la disparition de VIA Rail. Pour le ministre des Transports et la direction de VIA Rail, le statu quo mène à la mort du rail et n'est pas une option. Le Comité est d'accord.

3. La concurrence sur les voies : fret c. passagers

Dans le domaine ferroviaire, aucun autre pays ne ressemble au Canada. Par exemple, au Japon, 95 p. 100 des recettes totales de l'industrie proviennent des services voyageurs. En Grande-Bretagne, la proportion est de 80 p. 100 et, en Allemagne, de 67 p. 100. Toutefois, au Canada, ce sont les recettes du transport des marchandises qui prédominent, celles des services voyageurs ne représentent que 3 p. 100 du total. Comme nulle part ailleurs, le fret est suprême au Canada.

LE DÉFI POUR VIA RAIL

La direction de VIA Rail juge les possibilités d'expansion considérables et y voit la clé de sa rentabilité future. Beaucoup de témoins ont répété au Comité que, par de fortes réductions des coûts, VIA Rail a amélioré ses résultats, mais ne saurait faire plus sur ce plan. Il lui faut maintenant prendre de l'expansion en augmentant sa clientèle et son rendement. Tout en le reconnaissant, VIA Rail nous a décrit certaines entraves auxquelles elle doit s'attaquer pour atteindre son objectif :

1. Le rôle de VIA Rail dans le service voyageurs

VIA Rail a pour mandat, depuis sa création, d'assurer un service voyageurs national, ce qui n'a jamais été clairement défini. Selon sa structure actuelle, VIA Rail offre trois services de base : les

1 Terry Ivany, président-directeur général, VIA Rail Canada, *Procès-verbaux du Comité permanent des transports de la Chambre des communes*, 26 février 1998, p. 2.

VIA Rail entretient son parc de trains légers-rapides-confortables (LRC), de voitures en acier inoxydable et de locomotives à trois centres d'entretien situés à Montréal, Winnipeg et Vancouver.

1.2 Les services touristiques

VIA Rail n'est pas le seul fournisseur de services voyageurs au Canada. Il y en a d'autres, comme la Great Canadian Railtour Company, qui exploite le Montagnard des Rocheuses, offre un service de train touristique dans les Rocheuses canadiennes entre Vancouver et Calgary en passant par Kamloops et Banff, et de Vancouver à Jasper en passant par Kamloops. Ce service est assuré par un exploitant privé qui l'a acquis par suite d'un appel d'offres public lorsque le gouvernement l'a mis en vente. Tout le monde s'entend pour dire que le Montagnard des Rocheuses est une réussite, la clientèle augmentant chaque année. Une partie de son mandat consistant à examiner des systèmes alternatifs pour les services voyageurs, le Comité s'est penché avec grand intérêt sur cet exemple de participation du secteur privé.

1.3 Les services de banlieue

Des services de trains de banlieue sont également fournis dans certaines de nos grandes villes. Ces services relèvent des villes et des provinces et, comme tels, ne sont pas visés directement par le mandat du Comité. Néanmoins, le Comité signale qu'il y a des endroits où les services de banlieue et interurbains pourraient être coordonnés. Par exemple, on pourrait établir des gares intermodales pour les passagers entre les services de banlieue et interurbains, afin de réduire la congestion et d'offrir un meilleur accès à divers points de convergence, comme les aéroports.

2. La métamorphose de VIA Rail

Comme on l'a noté dans l'introduction, VIA Rail a réalisé des progrès depuis cinq ans. En rationalisant sa gestion, l'entreprise a réduit sa dépendance envers les subventions gouvernementales de 160 millions de dollars entre 1992 et 1997, soit de 41 p. 100 en cinq ans seulement, tout en maintenant le niveau des services. La subvention gouvernementale est passée de 389 millions de dollars en 1992 à 229 millions en 1997; pour 1998-1999, on vise 170 millions. Dans la même période, VIA Rail a accru ses revenus de 31 p. 100 et amélioré son rapport revenu/trais d'exploitation de 77 p. 100. En outre, alors qu'elle absorbait une réduction draconienne des subventions, VIA Rail n'a coupé aucun service et les passagers-milles ont en fait augmenté de 817 millions en 1992 à 884 millions en 1997.

Malgré ce progrès, tous les services et segments du réseau de VIA Rail fonctionnaient à perte et exigeaient une subvention en 1997. Le train transcontinental de l'Est a perdu 27,6 millions de dollars; le train transcontinental de l'Ouest, 29,6 millions; le corridor, 108,1 millions; les trains régionaux et de desserte des localités éloignées ont perdu 30,7 millions, tout cela pour un total de 196 millions de dollars. En bref, chaque fois qu'un train de VIA Rail quitte la gare, la société perd de l'argent.

recommandations qui permettraient de les revitaliser. Pour aider le Comité, le ministre a fourni un guide qui esquisse les grands dossiers de l'entreprise : rôle de VIA Rail au sein de l'industrie, cadre de régie, niveau de subvention, options de financement, partage de l'infrastructure avec les trains de marchandises et, enfin, service envisagé de trains à grande vitesse.

Pour remplir son mandat, le Comité a envisagé ces questions dans divers contextes. Il a examiné les modes de financement en cours en Grande-Bretagne, en France et aux États-Unis, comment les trains de passagers peuvent partager la voie avec les trains de marchandises, ainsi que les modèles de gestion qui pourraient s'appliquer au Canada. Ce faisant, le Comité a voulu se pencher sur les questions fondamentales qu'il faut résoudre lorsqu'on envisage les services voyageurs : que voulons-nous faire des services ferroviaires voyageurs, et comment s'y prendre? Que devrait être l'objectif politique à long terme du gouvernement pour le service ferroviaire voyageurs et comment l'atteindre? Dans le présent rapport, le Comité a tenté de fournir au gouvernement plusieurs options qu'il peut utiliser pour répondre à ces questions cruciales.

LES SERVICES FERROVIAIRES VOYAGEURS AU CANADA

1. Le réseau canadien

1.1 Les services de VIA Rail

Fournisseur des services ferroviaires voyageurs du Canada, VIA Rail a transporté environ 3,8 millions de passagers en 1997. L'entreprise exploite 430 trains par semaine sur 14 000 km de voies, desservant plus de 450 localités au Canada. Le réseau de VIA Rail comprend trois services principaux (voir la Pièce 1) :

- Les **services du corridor** : entre Québec et Windsor, soit 355 trains par semaine, environ 85 p. 100 de la clientèle totale et 70 p. 100 de l'ensemble des revenus.
- Les **trains transcontinentaux** : les services de l'Ouest comprennent trois trains qui relient chaque semaine Toronto à Vancouver, tandis que les services de l'Est comprennent trois trains qui relient chaque semaine Montréal et Gaspé, et six autres qui relient chaque semaine Montréal à Halifax.
- Les **services aux centres éloignés** : conformément aux directives gouvernementales, VIA Rail exploite huit services pour régions éloignées. Ce sont :

Montréal — Jonquière	Montréal — Senneterre
Sudbury — White River	Winnipeg — Churchill
Wabowden — Churchill	Le Pas — Lynn Lake
Victoria — Courtney	Jasper — Prince Rupert

LA RENAISSANCE DES SERVICES FERROVIAIRES VOYAGEURS AU CANADA

INTRODUCTION

VIA Rail Canada Inc. (VIA Rail) a été établie en 1977 sans mandat législatif et est devenue en 1978 une société de la Couronne par décret. On lui a donné la responsabilité du transport ferroviaire voyageurs interurbain qui était antérieurement assuré par les chemins de fer nationaux du Canada (CN Rail) et le chemin de fer du Canadien Pacifique (CP Rail). Depuis sa création, VIA Rail a souffert de problèmes graves et continus : équipement âgé et inefficace; piètre respect des horaires; service au client et marketing de mauvaise qualité; règles de travail dépassées; moral médiocre chez les employés.

Au cours des années, on a promis à VIA Rail de l'équipement neuf, un mandat législatif et des niveaux de subvention prévisibles. Plusieurs études ont fait le tour des problèmes de VIA Rail et recommandé des solutions : un mandat législatif, de l'équipement neuf et une base de financement stable. Indépendamment du fait que ces recommandations n'ont pas été mises en oeuvre, VIA Rail a poursuivi son travail dans des circonstances très difficiles. Depuis cinq ans, VIA Rail poursuit une stratégie d'affaires par laquelle la culture d'entreprise bureaucratique et lourde, dépendant de l'importance de la subvention gouvernementale, se transforme en une structure légère d'entreprise d'affaires à l'écoute de la clientèle.

Malgré ces efforts et ces améliorations, VIA Rail se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins. Alors qu'on a réduit les coûts et amélioré l'efficacité, VIA Rail est arrivée au point où il lui faut de l'équipement neuf, une nouvelle infrastructure et une clientèle plus large pour croître d'une façon sensible. Ajoutons à cela le fait que le gouvernement cherche à accroître le rendement systémique de tous les modes de transport afin de les rendre concurrentiels pour le transport des personnes et des biens. VIA Rail a certes contribué à ce mouvement en rationalisant ses opérations, mais ni le transport ferroviaire voyageurs en général, ni l'entreprise en particulier, n'ont fait l'objet d'un examen récent des politiques comme cela a été le cas pour d'autres modes de transport.

Le Comité estime qu'il faut établir une nouvelle vision pour le transport des voyageurs. La subvention prévue pour 1998-1999 est de 170 millions de dollars. Rien ne garantit combien de temps ce niveau de subvention se maintiendra et la question fondamentale de l'équipement neuf et de l'infrastructure neuve devra être tranchée dans un avenir très rapproché. Le Comité réalise qu'il faudra trouver des façons novatrices de revitaliser le transport ferroviaire des passagers, faute de quoi les services voyageurs s'étioleront graduellement au Canada. Étant donné qu'il est peu probable que les subventions fédérales à VIA Rail augmentent dans l'avenir prévisible, il nous faut évaluer comment on peut au mieux appliquer de nouvelles options de financement aux services ferroviaires voyageurs au Canada.

À cette fin, le ministre des Transports a demandé au Comité permanent des transports de la Chambre des communes de faire l'examen des services ferroviaires voyageurs afin de formuler des

20	Concurrence
20	Accès aux voies
21	Régie
22	Le projet Lynx
23	RECOMMANDATIONS
25	ANNEXE A : Le modèle de la société AMTRAK
25	1. Historique de la société
26	2. Rendement de l'exploitation et rendement financier
27	3. Financement public et avenir financier
29	ANNEXE B : Franchisage du service ferroviaire voyageurs en Grande-Bretagne
29	1. Structure de l'industrie sous le régime de franchisage
32	2. Les avantages et les coûts de la privatisation
33	ANNEXE C : Les services ferroviaires voyageurs, propriété de l'État en France
35	ANNEXE D : La proposition Lynx
35	1. Introduction
35	2. Impacts éventuels
36	2.1. Priorité des flux de trésorerie
36	2.2. Analyses de sensibilité
36	2.3. Demande
38	2.4. Autres retombées
39	2.5. Dépassements de coûts
39	2.6. Impacts sur VIA Rail dans le corridor
40	3. Étapes suivantes
43	ANNEXE E : Glossaire
45	ANNEXE F : Liste des témoins
51	DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT
53	OPINION DISSIDENTE : Parti réformiste
57	OPINION DISSIDENTE : Parti progressiste-conservateur du Canada
59	OPINION DISSIDENTE : Nouveau parti démocratique du Canada
61	PROCÈS-VERBAL

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
LES SERVICES FERROVIAIRES VOYAGEURS AU CANADA	2
1. Le réseau canadien	2
1.1 Les services de VIA Rail	2
1.2 Les services touristiques	4
1.3 Les services de banlieue	4
2. La métamorphose de VIA Rail	4
3. La concurrence sur les voies : fret c. passagers	5
LE DÉFI POUR VIA RAIL	5
1. Le rôle de VIA Rail dans le service voyageurs	5
2. La question financière	6
3. Caractéristiques du service : fréquence, vitesse et capacité	7
4. Considérations environnementales	10
5. Questions de régie	11
LES OPTIONS DE RÉGIE	12
1. Entreprise d'Etat : maintenir le réseau	13
2. Société d'Etat : engagement à long terme envers le transport des voyageurs	13
3. Franchisage : partenariats Etat-secteur privé	15
4. Privatisation	16
LIGNE À GRANDE VITESSE	17
CONCLUSIONS	18
RECOMMANDATIONS	18
Politique	18
Objectifs	18
Rôle de VIA Rail	19
Niveau des subventions	19
Dessertes des centres éloignés	20

LE COMITÉ PERMANENT DES TRANSPORTS

a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi permanent aux termes du paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité a mené une étude sur les services ferroviaires voyageurs au Canada et présente ses conclusions et recommandations.

REMERCIEMENTS

Le Comité n'aurait pu réaliser son étude sur les services ferroviaires voyageurs au Canada sans la collaboration de nombreuses personnes. Le président et les membres du Comité tiennent à remercier tous les témoins qui ont partagé avec eux leurs expériences et leurs connaissances à ce sujet, ainsi que les organismes et les particuliers qui ont fait parvenir ou présenté des mémoires.

Notre tâche n'aurait pu être menée à bien sans la précieuse collaboration des attachés de recherche de la Direction de la recherche parlementaire, John Christopher et Dan Shaw. Le Comité a également bénéficié des judicieux conseils et des services professionnels de son consultant, Lee S. Sims. Le Comité désire également exprimer sa gratitude au greffier, Jacques Lahaie, et à son personnel pour le travail administratif et leur dévouement tout au cours de cette étude.

Le Comité souhaite également remercier le personnel de la Direction des comités, celui du Bureau de la traduction de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada ainsi que les employés de soutien de la Chambre des communes qui ont fourni le soutien administratif et technique pour mener à terme le présent rapport.

Finalement, le président désire exprimer sa reconnaissance aux membres du Comité pour les nombreuses heures qu'ils ont consacrées à l'étude de cette question et à l'élaboration de ce rapport.

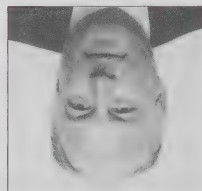
GREFFIER DU COMITÉ



Jacques Lahaté

ATTACHÉS DE RECHERCHE DU COMITÉ

(Direction de la recherche parlementaire)



John Christopher



Lee S. Sims
Consultant

(GROUPE IBT)



Dan Shaw

MEMBRES DU COMITÉ PERMANENT DES TRANSPORTS



Raymond Bonin
Président
Libéral



Lee Morrison
Vice-président
Réformiste



Roy H. Bailey
Réformiste



Murray Calder
Libéral



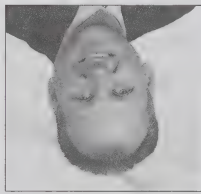
John Cannis
Libéral



Bill Casey
Progressiste Conservateur



Bev Desjarlais
Nouveau parti démocratique



Claude Drouin
Libéral



Joe Fontana
Libéral



Michel Guimond
Bloc québécois



Stan Keyes
Secrétaire parlementaire
du ministre des Transports
Libéral



Inky Mark
Réformiste



Paul Mercier
Bloc québécois



Carolyn Parrish
Libéral



Lou Sekora
Libéral

COMITÉ PERMANENT DES TRANSPORTS

PRÉSIDENT

Raymond Bonin, député

Nickel Belt (ON)

VICE-PRÉSIDENTS

Roy Cullen, député

Etobicoke-Nord (ON)

Lee Morrison, député

Cypress Hills—Grasslands (SK)

MEMBRES

Roy H. Bailey, député

Souris—Moose Mountain (SK)

Murray Calder, député

Dufferin—Peel—Wellington—

John Cannis, député

Scarborough—Centre (ON)

Bill Casey, député

Cumberland—Colchester (NB)

Bev Desjarlais, députée

Churchill (MB)

Claude Drouin, député

Beauce (QC)

Joe Fontana, député

London—Nord-Centre (ON)

Michel Guimond, député

Beauport—Montmorency—

Stan Keyes, député, secrétaire parlementaire

Hamilton—Ouest (ON)

Inky Mark, député

Dauphin—Swan River (MB)

Paul Mercier, député

Terrebonne—Blainville (QC)

Carolyn Parrish, député

Mississauga—Centre (ON)

Lou Sekora, député

Port Moody—Coquitlam (CB)

GREFFIER DU COMITÉ

Jacques Lahaie

ATTACHÉS DE RECHERCHE DU COMITÉ

Direction de la recherche parlementaire

John Christopher

Dan Shaw

(GROUPE IBI)

Lee S. Sims

Consultant

DES TRAVAILLEURS
KAYAKS DU COMITÉ FÉDÉRAL

PERSONNELLES ADAPTEES AU CANADA
ET SERVICE DES SERVICES

LA RENAISSANCE DES SERVICES FERROVIAIRES VOYAGEURS AU CANADA

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES TRANSPORTS

Raymond Bonin
Président

Juin 1998

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Aussi disponible par Parliamentary Internet Parlementaire : <http://www.parl.gc.ca>

En vente: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Edition, Ottawa, Canada K1A 0S9

Raymond Bonin
Président
Juin 1998

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT
DES TRANSPORTS

LA RENAISSANCE DES SERVICES
FERROVIAIRES VOYAGEURS AU CANADA

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

